



Handläggare

Stadsledningskontoret
Anton Västberg
Telefon: 08-508 293 05

Trafikkontoret
Kerstin Alquist
Telefon: 08-508 260 77

Miljöförvaltningen
Emma Nordling
Telefon: 08-508 287 39

Till

Kommunstyrelsen

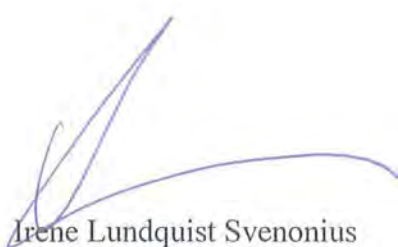
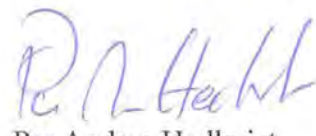
**Remiss av Europeiska
kommissionens formella
underrättelse angående
Europaparlamentets och rådets
direktiv 2008/50/EG av den 21
maj 2008 om luftkvalitet och
renare luft i Europa (KOM:s
ref.SG-Greffe(2013)D/5828,
överträdelseärendenr
2012/2216)**

Remiss från Miljödepartementet

Kontorens förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen från Miljödepartementet hänvisas till stadsledningskontorets, trafikkontorets och miljöförvaltningens gemensamma tjänsteutlåtande.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.


Irene Lundquist Svenonius
Stadsdirektör
Per Anders Hedkvist
Förvaltningsdirektör
Trafikkontoret
Gunnar Söderholm
Förvaltningsdirektör
Miljöförvaltningen

Sammanfattning

Kontoren anser att EU-kommissionens skrivelse innehåller en rad brister och felaktiga antaganden. Kontoren vill poängtera att dubbdäck verkligen ger upphov till höga halter av PM10.

Åtgärderna för att sänka användningen av dubbdäck kombinerat med dammbindning, förbättrad vårstädning och trängselskatt har gjort att halterna i Stockholm har sjunkit. Gränsvärdet klarades för samtliga mätstationer i staden under 2012.

Staden har genomfört en lång rad olika åtgärder under de senaste åren för att försöka begränsa PM10 inom stadens gränser, och under de kommande åren kommer detta att intensifieras. För att kunna komma tillrätta med överskridanden har staden inte ensam rådighet utan behöver få stöd av staten, exempelvis genom att möjliggöra för införandet av dubbdäcksavgifter.

Bakgrund

EU-kommissionen har till regeringen överlämnat en skrivelse med formell underrättelse angående fullgörandet av Sveriges åligganden om större partiklar (PM10) enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa. För att kunna svara på skrivelsen ombeds bland annat Stockholms stad inkomma med underlag och synpunkter som föranleds av skrivelsen.

Ärendet

Ärendet har skickats på remiss till Stockholms stad av Miljödepartementet. Remisstiden sträcker sig till den 24 maj. Kommissionens skrivelse går att läsa i sin helhet i bilaga 1.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts gemensamt av stadsledningskontoret, trafikkontoret och miljöförvaltningen.

Kontorens synpunkter och förslag

Kontoren anser att EU-kommissionens skrivelse innehåller en rad brister och felaktiga antaganden. Bilagt som bilaga 2 och 3 finns en mer detaljerad redogörelse för kontorens samlade synpunkter och underlag. Nedan följer en sammanfattning utifrån detta.

Kommissionen ifrågasätter i sin skrivelse att dubbdäck är den primära källan till PM10 i Sverige och Stockholm. Detta påstående bestrids av kontoren. Halterna av PM10 är ojämnt fördelade över året i Stockholm. Höga halter uppmäts på kraftigt trafikerade gator under framförallt mars, april, maj, och november. De regionala bakgrundshalterna utanför staden är inte förhöjda samtidigt. Halterna i taknivå i staden (urban bakgrund) är till liten del förhöjda under samma period som halterna nere på gatorna. Sett under hela året bidrog den regionala bakgrundhalten till ca 30-40 % av de uppmätta PM10 halterna på gatustationerna. Däremot under de 35 värsta dygnet bidrog den regionala bakgrundhalten med mindre än 15 % till de uppmätta halterna på gatorna. Detta visar mycket tydligt att de höga halterna under mars, april maj samt november beror på lokala källor på de trafikerade gatorna, dvs. trafiken och inte beror på bakgrundshalten.

Att dubbdäck verkligen ger upphov till höga halter av PM10 blir tydligt från mätningar i vägtunnlar. Södra länken i Stockholm är en drygt 4 km lång motorvägstunnel. Inuti tunneln är körbanan torr i stort sett oavsett vilket väder och årstid det är utanför tunneln. I tunneln används inte heller varken salt eller sand. Halterna av PM10 inuti tunneln är ca en faktor 10 högre under vintern när dubbdäck används till skillnad från under sommaren.

Tidpunkten för starten av de förhöjda halterna och nedgången under våren stämmer även mycket väl överrens med användningen av dubbdäck.

Influensen av sand på innerstadsgatorna är begränsad då sand endast används i undantagsfall på de kraftigt trafikerade gatorna. Istället används salt så långt det är möjligt. Saltets bidrag går att mäta och under våren 2012 var saltets bidrag till PM10 halterna på Hornsgatan i genomsnitt 3 % och som mest 5 % under ett enskilt dygn.

Kommissionen kritiserar Sverige för att Sverige inte visat på någon tydlig och mätbar effekt av de olika åtgärder som vidtagits för att begränsa eller förbjuda användningen av dubbdäck på lokala PM10-utsläpp. För Stockholms stads del stämmer detta inte.

Effekten av dubbdäckförbudet har utvärderats i detalj. Efter att förbudet infördes i januari 2010 minskade andelen personbilar med dubbdäck från 60-70 % till 30 % på Hornsgatan och till ca 50 % på övriga gator i staden. Den totala trafiken under året minskade med 15 % på Hornsgatan. Effekten på PM10 halterna studerades med en beräkningsmodell och halterna sänktes med nästan 15 % under 2010 och nästan 25 % under 2011.

Kommissionen påpekar även att Sverige inte har identifierat några andra källor till PM10-partiklar än dubbdäck. Detta stämmer inte. I Europa där man inte har dubbdäck har man istället höga partikelutsläpp från dieselfordons avgaser och från kol och vedeldning. Samtliga förbränningspartiklar hamnar i PM2.5 som är en del av PM10. Stockholm har inte höga halter av PM2.5 och dessutom inträffar inte förhöjda halter av PM2.5 samtidigt som förhöjda halter av PM10. Halterna av PM10 i gatunivå i Stockholm orsakas inte av förbränningspartiklar varken från trafikens avgaser eller från energisektorn.

Remiss av Europeiska kommissionens formella underrättelse angående Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa (KOM:s ref.SG-Greffe(2013)D/5828, överträdelseärendenr 2012/2216)

Kommissionen påpekar att Sverige inte har lyckats få ned partikelhalterna trots påpekanden från EU samt att Sverige har haft flera år på sig att komma tillrätta med överskridanden. Detta påstående är inte heller korrekt.

Åtgärderna för att sänka användningen av dubbdäck kombinerat med dammbindning, förbättrad vårstädning och trängselskatt har gjort att halterna i Stockholm har sjunkit. Gränsvärdet klarades för samtliga mätstationer i staden under 2012. Undantaget var Norrlandsgatan där renoveringsarbete på en närliggande fastighet gjorde att mätstationen översteg gränsvärdet. Det bör dock poängteras att vädret under 2012 var gynnsamt för PM10 med mycket fuktiga körbanor under våren vilket sänker PM10 halterna.

Kommissionen lyfter i sin skrivelse att Sverige inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att komma tillrätta med överskridanden av PM10. Nedan följer en kort redogörelse för vilka åtgärder staden genomfört under de senaste åren för att försöka begränsa PM10 inom stadens gränser. Detta finns mer utförligt i bilaga 3.

- Dubbdäcksförbud infördes på Hornsgatan i januari 2010.
- Under vintern 2011-2013 utfördes dammbindning med CMA (kalciummagnesiumacetat) på ett flertal gator.
- Trängselskatten i Stockholm infördes 2006.
- 2012 antog Stockholms stad Framkomlighetsstrategin vars huvudinriktning är att framförallt främja de kapacitetsstarka färdmedlen såsom kollektivtrafik, gång och cykel.
- Staden ska fram till 2018 satsa 1 mdkr på cykelinfrastruktur. Som ett led i detta antogs Stockholms stads cykelplan under 2012.
- Staden har satsat stora pengar på kommunikation. Främst en kampanj inriktad på att medvetandegöra stockholmarna om dubbdäckens betydelse för Stockholmsluften samt förändra attityden till dubbdäck.

I december 2012 beslutade Länsstyrelsen i Stockholms län om ett nytt åtgärdsprogram för kvävedioxid (NO₂) och partiklar (PM10). Nedan följer en kort redogörelse för vad Staden åtagit sig alternativt berörs av.

- Dammbindning av samtliga gator och trafikleder i staden där det finns risk för överskridande av miljökvalitetsnormen för PM10.

- Städning med ny teknik på Stockholms stads gator vid risk för överskridanden av miljökvalitetsnormen för PM10.
- Tidig vårstädning av Stockholms stads gator vid risk för överskridanden av miljökvalitetsnormen för PM10.
- Optimerad halkbekämpning.
- Utredning om införande av sänkt hastighet på trafikleder i Stockholms län för att sänka PM10-halten.
- Framtagande av förslag till länstäckande kamera- och trafikflödesmätningar.

Dessutom är staden inblandade i mer generella insatser som påverkar PM10-halterna positivt.

- Förbättrad kollektivtrafik
- Främja gång- och cykeltrafik
- Effektivare godstransporter
- Parkeringsåtgärder
- Mobility management
- Trafikregleringar
- Samverkan mellan Trafikverket och berörda kommuner för att identifiera lämpliga åtgärder i syfte att minska överskridanden på trafikleder
- Informations- och kommunikationsinsatser

För att öka möjligheterna att miljökvalitetsnormerna ska kunna nås i Stockholms län är ytterligare verktyg än de som idag är tillgängliga avgörande. För att miljökvalitetsnormen inte ska överskridas på någon av stadens gator krävs antingen en stor utvidgning av dubbdäcksförbudet eller att ett avgiftssystem för dubbdäcksanvändning införs.

Staden eftersträvar inte att dubbdäcksandelen ska bli noll utan att den ska ligga på nivåer där miljökvalitetsnormen uppfylls. En viss andel dubbdäck är till och med lämpligt utifrån ett trafiksäkerhetsperspektiv. Detta gör att ett avgiftssystem är lämpligare än ett utökat förbud. Den önskvärda andelen fordon som kör med dubbdäck bör kunna göra det lagligt och bör utgöras av de trafikanter som mest behöver däck. Avgifter är den bästa lösningen ur ett samhällsekonomiskt perspektiv eftersom de som mest behöver dubbdäcken också kommer vara de som är villiga att betala för att använda dem. Ett avgiftssystem istället för utökat förbud innebär också att dispenshanteringen minskar.

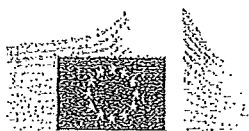
Sammanfattningsvis gör alla dessa fördelar att staden förespråkar ett avgiftssystem istället för ett stort utvidgande av förbudet. Införandet av ett avgiftssystem utesluter dock inte att dubbdäcksförbud kan behövas på någon eller några av de gator som har de största partikelp Problemen, t ex Hornsgatan. Staden har dock inte rådighet att införa avgifter för dubbdäck med gällande lagstiftning utan frågan ligger hos regeringen.

Som svar på remissen från Miljödepartementet hänvisas till stadsledningskontorets, trafikkontorets och miljöförvaltningens gemensamma tjänsteutlåtande.

Bilagor

- 1 EU-kommissionens skrivelse 2012/2216
- 2 Svar - Underrättelse överträdelse PM10
- 3 Åtgärder för att minska halten PM10 i Stockholm

Bilaga 1



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

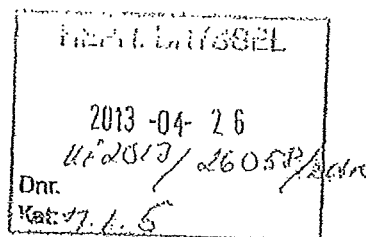
GENERALSEKRETARIATET

26. 04. 2013

Bryssel den

SG-Greff(2013)D/

5828



SVERIGES STÄNDIGA
REPRESENTATION VID
EUROPEISKA UNIONEN
Square de Meeûs/de Meeûssquare 30
1000 BRUXELLES/BRUSSEL

Formell underrättelse – Överträdelse nummer 2012/2216

Generalsekretariatet ber er att vidarebefordra den bifogade skrivelsen till utrikesministern.

Generalsekreteraren genom

Valérie DREZET-HUMEZ

Bilaga: C(2013) 2207 final

SE



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 25.4.2013

2012/2216
C(2013) 2207 final

Herr Minister,

Kommissionen vill på nytt fästa den svenska regeringens uppmärksamhet på Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa (nedan kallat *direktivet*).

Lagstiftning

Direktiv 2008/50/EG trädde i kraft den 11 juni 2008. Därigenom slogs det tidigare ramdirektivet om luftkvalitet (direktiv 96/62/EG) samman med tre dotterdirektiv, inklusive direktiv 1999/30/EG, till en enda rättsakt.

Jämfört med de tidigare direktiven bekräftas i det nya direktivet alla de gränsvärden som fastställts för skyddet av människors hälsa, och samtidigt införs det större flexibilitet i två avseenden: dels genom att möjliggöra för medlemsstaterna att räkna bort bidrag från naturliga källor (artikel 20) och bidrag från sandning eller saltning av vägar under vintern (artikel 21), dels genom förlängning av tidsfrister (eller tillfälligt uppskov), förutsatt att lämpliga begränsande åtgärder vidtas (artikel 22).

De viktigaste kraven i de tidigare luftkvalitetsdirektiven bibehålls dock oförändrade när det gäller efterlevnad av de befintliga gränsvärdena för skydd av människors hälsa.

I synnerhet innebär direktivet inga ändringar av de gällande gränsvärdena för PM₁₀, som trädde i kraft den 1 januari 2005, enligt artikel 5.1 i och bilaga III till direktiv 1999/30/EG. Genom artikel 31 i direktiv 2008/50 upphävdes direktiv 1999/30/EG (och ramdirektiv

Carl BILDT
Chef för Utrikesdepartementet
Arvfurstens palats
Gustav Adolfs torg 1
SE - 103 23 Stockholm

Commission européenne, B-1049 Bruxelles – Belgique
Europese Commissie, B-1049 Brussel – België
Telefon: 00-32-(0)2-299.11.11.

96/62/EG) med verkan från och med den 11 juni 2010, men gränsvärdena för PM₁₀, som fastställs i artikel 13 i och bilaga XI till det nya direktivet, förändrades inte.

Enligt artikel 1.1 i direktiv 2008/50/EG, fastställs i direktivet åtgärder som syftar till "att utforma och fastställa mål för luftkvaliteten, så att skadliga effekter på människors hälsa och på miljön som helhet kan undvikas, förebyggas eller minskas". Enligt artikel 1.5 syftar sådana åtgärder på att "upprätthålla luftkvaliteten där den är god och förbättra den i övriga fall".

Enligt artikel 2.5 i direktiv 2008/50/EG är "gränsvärde"

"en nivå, fastställd på vetenskaplig grund i syfte att undvika, förebygga eller minska de skadliga effekterna på människors hälsa och/eller på miljön som helhet, som ska uppnås inom en viss tid och som därefter inte får överskridas".

I artikel 13.1 i direktiv 2008/50/EG anges följande:

"Medlemsstaterna ska se till att nivåerna av svaveldioxid, PM₁₀, bly och kolmonoxid i luften inte i någon av deras zoner och tätbebyggelse överskrider gränsvärdena i bilaga XI.

Gränsvärdena för kvävedioxid och bensen i bilaga XI får inte överskridas från och med de datum som anges där.

Efterlevnaden av dessa krav ska bedömas i enlighet med bilaga III.

De toleransmarginaler som anges i bilaga XI ska tillämpas i enlighet med artiklarna 22.3 och 23.1."

I bilaga XI till direktivet anges följande gränsvärden för PM₁₀:

"1 dag | 50 µg/m³, får inte överskridas mer än 35 ggr per kalenderår

Kalenderår | 40 µg/m³."

Dessa gränsvärden kallas nedan *det dagliga gränsvärdet* och *det årliga gränsvärdet*.

Genom artikel 22 i direktiv 2008/50/EG ges medlemsstaterna möjlighet att meddela kommissionen att de uppfyller villkoren för att undantas från skyldigheten att tillämpa dessa gränsvärden under en period på tre år efter det att bestämmelsen trädde i kraft fram till den 11 juni 2011, under förutsättning att de visar att alla lämpliga åtgärder har vidtagits på nationell, regional och lokal nivå för att hålla tidsfristerna.

I artikel 23.1 i direktiv 2008/50/EG anges följande:

"1. Om luftens föroreningsnivåer i vissa zoner eller viss tätbebyggelse överskrider något gränsvärde eller målvärde, inklusive den toleransmarginal som eventuellt är tillämplig, ska medlemsstaterna se till att det upprättas luftkvalitetsplaner för dessa zoner och denna tätbebyggelse i syfte att klara det gränsvärde eller målvärde som anges i bilagorna XI och XIV.

Vid överskridande av gränsvärden för vilka tidsfristen för att uppfylla kraven redan löpt ut, ska det i luftkvalitetsplanerna föreskrivas lämpliga åtgärder så att perioden av överskridande kan hållas så kort som möjligt. Luftkvalitetsplanerna får även innehålla särskilda åtgärder för att skydda känsliga befolkningsgrupper, däribland barn.

Dessa luftkvalitetsplaner ska omfatta åtminstone den information som anges i avsnitt A i bilaga XV och kan innehålla sådana åtgärder som avses i artikel 24. Planerna ska överlämnas till kommissionen utan dröjsmål, men inte senare än två år efter utgången av det år då det första överskridandet observerades.

Om luftkvalitetsplaner måste utarbetas eller genomföras med avseende på flera föroreningar, ska medlemsstaterna vid behov utarbeta och genomföra integrerade luftkvalitetsplaner som omfattar alla berörda föroreningar. ”

I artikel 27 i direktiv 2008/50/EG anges följande:

”1. Medlemsstaterna ska se till att information om luftkvaliteten överlämnas till kommissionen inom begärd tidsfrist i enlighet med de genomförandebestämmelser som avses i artikel 28.2.

2. För det särskilda ändamålet att bedöma om gränsvärdena och de kritiska nivåerna överskridits och målvärdena uppnåtts och inte senare än nio månader efter utgången av varje år ska sådan information överlämnas till kommissionen och den ska omfatta

a) de ändringar som gjorts under året i förteckningen över och den gränsdragning av zoner och tätbebyggelse som fastställs i artikel 4,

b) förteckningen över zoner och tätbebyggelse där en eller flera föroreningsnivåer är högre än gränsvärdena plus toleransmarginalen i förekommande fall eller högre än målvärdena eller de kritiska nivåerna och för dessa zoner och denna tätbebyggelse:

i) Utvärderade nivåer och, vid behov, datum och perioder under vilka sådana nivåer observerades.

ii) Vid behov, en utvärdering av bidrag från naturliga källor och från resuspension av partiklar efter sandning eller saltning av vägar under vintern till de bedömda nivåerna enligt förklaringen till kommissionen enligt artiklarna 20 och 21.

3. Punkterna 1 och 2 ska gälla information som samlats in från och med andra kalenderåret efter ikraftträdandet av de genomförandebestämmelser som avses i artikel 28.2.”

I sak

De årliga och dagliga gränsvärdena för PM₁₀ trädde i kraft den 1 januari 2005 på grundval av direktiv 1999/30/EG och gällde oförändrade efter ikraftträdandet av direktiv 2008/50/EG.

Kommissionen har systematiskt bedömt alla medlemsstaters rapporter om efterlevnaden av dessa gränsvärden för PM₁₀, både enligt direktiv 1999/30/EG och direktiv 2008/50/EG.

Årsrapporterna från Sverige om luftkvalitet från och med 2006 visade för varje år, med början 2005, överskridanden av dessa gränsvärden för PM₁₀ i flera zoner och tätbebyggelser.

Kommissionen riktade den 2 februari 2009 en formell underrättelse [SG (2009) D/00551] och den 3 november 2009 ett motiverat yttrande [SG (2009) D/8278] till Sverige eftersom de dagliga gränsvärdena fortfarande överskreds i flera zoner och tätbebyggelser. Ärendet fördes till domstolen, som i sin dom av den 10 maj 2010 (mål C-479/10) fällde Sverige för att ha överskridit gränsvärdena för PM₁₀ för åren 2005–2007 i zonerna SW 2 och SW 4 och för åren 2005 och 2006 i zon SW 5.

Eftersom de rapporter som lämnades in för de följande åren visade fortsatt överskridande av gränsvärdena för PM₁₀ i flera zoner och tätbebyggelser inledde kommissionen den 7 december 2011 en ny EU Pilot-undersökning (EU Pilot 2804/11).

Kommissionens avdelningar noterade att den senaste informationen pekar på en *fortlöpande och varaktig* trend av överskridanden i flera zoner och tätbebyggelser i strid med artikel 13 i direktivet. De anförde också att Sverige inte har anmält några fastställda luftkvalitetsplaner till kommissionen för de zoner och tätbebyggelser där gränsvärdena överskrids, vilket är ett krav enligt artikel 23 i direktivet. Under alla omständigheter ansåg kommissionens avdelningar att det faktum att gränsvärdena fortsatte att överskridas i ett antal zoner och tätbebyggelser visade att Sverige inte hade vidtagit lämpliga åtgärder för att ta itu med problemet.

De årsrapporter som Sverige lämnat in efter domstolens dom och efter inledandet av den nya undersökningen fortsatte att visa överskridanden av dagliga gränsvärden. När det gäller trenden av fortlöpande och varaktiga överskridanden visar de uppgifter som lämnades av Sverige för år 2011 att zonerna SW2 (Norrköping, Södertälje och Uppsala) och SW4 (Stockholm) överskred de dagliga gränsvärdena för PM₁₀ under perioden 2005–2011.

På grundval av årsrapporterna om luftkvalitet i enlighet med artikel 27 i direktiv 2008/50/EC under perioden 2005–2010 som Sverige har inlämnat, visar följande tabell överskridanden av dagliga gränsvärden (DLV) och årliga gränsvärden (ALV) per zoner och tätbebyggelser¹.

Zon	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005
	DLV	DLV	DLV	DLV	DLV	DLV	DLV
SW2	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
SW4	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

Som framgår av tabellen, har överskridandet av de dagliga gränsvärdena fortsatt för dessa två zoner från 2008 till 2011, d.v.s. även efter det att domstolen fällde Sverige för att ha misslyckats med att fullgöra sina åtaganden enligt artikel 5(1) av direktiv 1999/30/EG genom att överskrida gränsvärdena för luft avseende PM₁₀ i dessa zoner för åren 2005 till 2007.

Rättslig bedömning

Artikel 2, paragraf 5 i direktiv 1999/30/EG, vilken ersattes av artikel 13 i samband med bilaga XI i direktiv 2008/50/EG omfattar både dagliga och årliga gränsvärden för PM₁₀. Till skillnad från målvärden, skapar dessa gränsvärden en entydig och ovillkorlig

¹ Överskridande av dagligt gränsvärde: överskridanden under mer än 35 dagar per år (inte nödvändigtvis 35 dagar i rad).

resultatskyldighet som medlemsstaterna ska iakttä. Denna skyldighet är därför oförändrad sedan 2005.

Domstolen fällde genom sin dom 10 Maj 2011 (mål C-479/10) Sverige för att ha överskridit gränsvärdena för PM₁₀ som anges i direktiv 1999/30/EC för åren 2005–2007 i zonerna SW 2 och SW 4 och för åren 2005 och 2006 i zon SW 5.

På grundval av de årsrapporter om luftkvalitet som lämnats av Sverige enligt artikel 27 i direktivet, tar kommissionen i denna skrivelse och enligt detta förfarande med beaktande av artikel 13 upp endast perioden 2008–2011, eftersom domstolen redan fastställt Sveriges överträdelse i zonerna SW2 och SW4 för 2005–2007 och i zon SW5 för 2005–2006². Kommissionen vidhåller att sedan 2008, när efterlevnad av de dagliga och årliga gränsvärdena för PM₁₀ blev obligatorisk (först på grundval av artikel 5.1 i direktiv 1999/30/EG, sedan på grundval av artikel 13 i direktiv 2008/50/EG), har Sverige fortlöpande överskridit de dagliga gränsvärdena i följande två zoner och tätbebyggelser: SW2 (Norrköping, Södertälje och Uppsala) och SW4 (Stockholm).

Dessutom, vilket också domstolen konstaterade för perioden 2005–2007, har Sverige inte iakttagit artikel 13 för zonerna SW2 och SW4 och på grundval av rapporterna efter domen drar kommissionen slutsatsen att dessa faktorer visar ett fortlöpande överskridande av de dagliga gränsvärdena sedan 2005. Fastställandet i mål C-479/10 av bristande efterlevnad under åren 2005–2007 i zonerna SW2 och SW4 och de rapporter som Sverige lämnat in för åren 2008–2011, motiverar slutsatsen att de åtgärder som hittills har vidtagits av Sverige inte har räckt för hålla perioden av överskridande så kort som möjligt i enlighet med artikel 23.1 i direktiv 2008/50/EG. Denna bestämmelse kräver i synnerhet att den medlemsstat där luftens föroreningsnivåer överskrider gränsvärdet ska se till att det upprättas luftkvalitetsplaner för berörda zoner och tätbebyggelser och det i dessa planer föreskrivs lämpliga åtgärder så att perioden av överskridande kan hållas så kort som möjligt. Luftkvalitetsplanerna får även innehålla särskilda åtgärder för att skydda känsliga befolkningsgrupper, däribland barn.

Skälen till dessa slutsatser om bristande efterlevnad av artiklarna 13 och 23 i direktivet anges i detalj nedan.

Bristande efterlevnad av artikel 13 i direktiv 2008/50/EG

Det framgår av analysen av de rapporterade uppgifterna (med undantag för perioden 2005–2007 som behandlades i mål C-479/10) att de dagliga gränsvärdena för PM₁₀ enligt artikel 13 i direktivet har överskridits fortlöpande under perioden 2008–2011 i zon SW2 och i zon SW4. Överskridandena som omnämns i detta brev gäller endast de dagliga gränsvärdena och inte de årliga gränsvärdena, vilka enligt inlämnade uppgifter inte har överskridits i zonerna SW2 (Norrköping, Södertälje and Uppsala) och SW4 (Stockholm) från 2008 och framåt.

Det faktum att de dagliga gränsvärdena har överskridits regelbundet under flera år i dessa zoner och tätbebyggelser åskådliggör ett systematiskt problem som Sverige är fullt medvetet om; till dags dato har man emellertid varit oförmögen att åtgärda detta problem i syfte att minska koncentrationerna under den erforderliga nivån. Den bristande efterlevnad av de

² Detta påverkar inte eventuella fortsatta förfaranden enligt artikel 260.2 som kommissionen kan besluta att inleda med avseende på efterlevnaden av domstolens dom i mål C-479/10.

dagliga gränsvärdena i dessa zoner sedan 2005 som domstolen fastställde i mål C-479/10, och på grundval av rapporterna efter domen för åren 2008–2011, visar på en trend av fortlöpande och varaktigt överskridande av de tröskelvärden för PM₁₀ som anges i direktivet, som hittills inte har motverkats genom att Sverige har antagit lämpliga planer och åtgärder enligt kravet i artikel 23.1 i direktivet.

Vidare följer det av uppgifterna om de två senaste åren (2011 och 2010) att det inte finns några tecken som skulle föranleda kommissionen att dra slutsatsen att denna trend av bristande efterlevnad snart kommer att upphöra. Under de senaste två åren överskreds de dagliga gränsvärdena i zon SW4 och SW2.

Slutligen påminner kommissionen om att kontrollen av direktivets efterlevnad bygger på den information som tillhandahålls av medlemsstaterna själva. Eftersom det inte finns några nya uppgifter eller vetenskapliga data som tyder på att Sverige har åtgärdat eller kan åtgärda den bristande efterlevnaden av de dagliga gränsvärdena för PM₁₀, och därigenom avsluta den relativt långa perioden av fortlöpande och varaktigt överskridande, anser kommissionen att Sverige har brutit mot sina skyldigheter enligt artikel 13 i direktiv 2008/50/EG i zonerna SW2 och SW4 under perioden 2008–2011 i fråga om dagliga gränsvärden.

Bristande efterlevnad av artikel 23.1 i direktivet

Kommissionen anser att denna situation med fortlöpande överskridanden sedan 2005, som konstaterats av domstolen i mål C-479/10 för åren 2005–2007 vad gäller zonerna SW2 och SW4, och som på grundval av de rapporter som inlämnats av Sverige för åren 2008–2011 fortfarande råder i zoner och tätbebyggelser, också tyder på att Sverige hittills inte har vidtagit lämpliga åtgärder för att avsluta den långvariga perioden av överskridande, i enlighet med artikel 23.1 i direktiv 2008/50/EG.

Artikel 23.1 i direktiv 2008/50/EG innehåller flera skyldigheter för medlemsstaterna. För det första ska de för zoner och tätbebyggelser där luftföroreningsnivån överskrider ett gränsvärde se till att luftkvalitetsplaner upprättas för dessa zoner och tätbebyggelser i syfte att klara det gränsvärde eller målvärde som anges i bilagorna XI och XIV. För det andra ska det i luftkvalitetsplanerna föreskrivas lämpliga åtgärder så att perioden av överskridande kan hållas så kort som möjligt i dessa zoner och all tätbebyggelser. Planerna ska omfatta den information som anges i bilaga XV i direktivet och kan innehålla sådana åtgärder som avses i artikel 24, som avser handlingsplaner på kort sikt.

I sitt svar av den 15 februari 2012 på EU Pilot-undersökningen medgav den svenska regeringen att de dagliga gränsvärdena överskreds i zonerna SW2³ och SW4⁴ under 2010, i zonerna SW2⁵ och SW4⁶ under 2009 och i zonerna SW2⁷, SW3⁸ och SW4⁹ under 2008. Den svenska regeringen bestred dock kommissionens påstående i EU pilot-undersökningen att

³ Kungsgatans mätstation i tätorten Norrköping.

⁴ Hornsgatans and Lilla Essingens mätstationer i tätorten Stockholm.

⁵ Kungsgatans station i tätorten Norrköping, Turingegatans mätstation i tätorten Södertälje och Kungsgatans mätstation i tätorten Uppsala.

⁶ Hornsgatans och Lilla Essingens mätstationer i tätorten Stockholms.

⁷ Kungsgatans mätstation i tätorten Norrköping, Turingegatans mätstation i tätorten Södertälje och Kungsgatans mätstation i tätorten Uppsala.

⁸ Barnarpsgatans mätstation i tätorten Jönköping.

⁹ Hornsgatans, Norrlandsgatans, Sveavägens och Lilla Essingens mätstationer i tätorten Stockholm.

Sverige inte hade kommunicerat till kommissionen de luftkvalitetsplaner som antagits. Regeringen uppgav även att luftkvalitetsplanerna (åtgärdsprogram) för alla zoner där gränsvärdena överskreds under perioden 2008-2010 hade anmälts till kommissionen i enlighet med artikel 23 i direktivet, i samband med den årliga rapporteringen enligt artikel 27.2 i direktivet¹⁰. Vidare anförde regeringen att det faktum att halterna av PM₁₀ i luften i de aktuella zonerna och tätorterna har minskat över tid visar att åtgärderna varit väl lämpade för att nå de dagliga gränsvärdena. **Den svenska regeringen medgav dock att de åtgärder som vidtagits inte har varit tillräckliga.** Den anförde att arbetet med att komma till rätta problemet också fortsätter med oförminskad kraft. Enligt regeringens bedömning bör det dagliga gränsvärdet kunna uppnås i alla zoner och tätorter inom ett fåtal år.

Den svenska regeringen underströk att överskridandena endast omfattar det dagliga gränsvärdet och inte det årliga gränsvärdet. Överskridanden har dessutom endast skett i gatunivå och inte i urban bakgrund. De berörda områdena är begränsade till ett fåtal hårt trafikerade vägar i några större tätorter. Slitage från dubbdäck är generellt den dominerande källan till de förhöjda partikelhalterna längs dessa tätortsvägar. Halterna blir som högst under våren då vägdammet virvlar upp från torra vägbanor. Det lokala bidraget är påfallande stort, men det finns också en hög bakgrundshalt som gör det svårare att klara gränsvärdet.

Den svenska regeringen redogjorde för de överträdelser som skett i Sverige under åren 2005–2010 för att tydligt visa att överskridandena har minskat, sett såväl till antalet platser där överskridanden skett som till graden av överskridanden. Regeringen anförde att mätningarna generellt sett visar på en tydligt fallande trend avseende halter av PM₁₀ i luften i alla de zoner där kommissionen hävdade att gränsvärdena överskreds under perioden 2007–2010, dvs. zon SW2 (Norrköping, Södertälje och Uppsala) och zon SW4 (Stockholm). Den försåg kommissionen med tabeller som bekräftar denna trend.

Lufkvalitetsplaner och åtgärder på lokal nivå

Den svenska regeringen bestred kommissionens påstående att Sverige inte har kommunicerat luftkvalitetsplaner i enlighet med artikel 23 i direktivet och anförde att åtgärdsplaner (kallade *åtgärdsprogram* i den svenska lagstiftningen) har rapporterats till kommissionen av Naturvårdsverket¹¹ i samband med den årliga rapportering som föreskrivs i artikel 27.2 i direktivet. Regeringen påpekade att rapporterna med bilagor finns att tillgå i EIONETs centrala databas (<http://cdr.eionet.europa.eu/se/eu/aqpp>).

Åtgärdsprogrammet för tätorten Norrköping i zon SW2 fastställdes av länsstyrelsen 2006. De viktigaste åtgärder som vidtagits är dammbindning med CMA (kalciummagnesiumacetat), nya vägbeläggningar med hårdare asfalt, tidigare vårens rengöring, satsningar på kollektivtrafik samt på gång- och cykeltrafiken, informationskampanj i syfte att få medborgarna att göra ett aktivt däckval efter behov, i stället för att slentrianmässigt välja dubbdäck, samt infrastrukturförändringar i syfte att minska trafiken på Kungsgatan och Östra Promenaden. Sverige uppger att åtgärdsprogrammet kommer att revideras under 2012.

¹⁰ Rapporterna finns tillgängliga på EIONETs centrala databas, internetlänk <http://cdr.eionet.europa.eu/se/eu/aqpp>

¹¹ Enligt 48 § i den svenska luftkvalitetsförordningen ska Naturvårdsverket fullgöra de uppgifter i fråga om rapportering till kommissionen som framgår av bl.a. artikel 23 i direktivet.

Ett åtgärdsprogram för tätorten Södertälje i zon SW2 fastställdes 2004 av den svenska regeringen i åtgärdsprogrammet för Stockholms län (där Södertälje ingår). De vidtagna åtgärderna innefattar ny och hårdare slityta på Turingegatan, en ökad budget för städning samt utvidgad skyltning om förbudet mot tomgångskörning i samband med broöppning. Sverige uppger att ett nytt åtgärdsprogram för Stockholms län kommer att fastställas i juni 2012.

Åtgärdsprogrammet för tätorten Uppsala i zon SW2 fastställdes av länsstyrelsen 2006. Under 2009 kompletterade kommunen åtgärdsprogrammet med en åtgärdsplan för 2009–2011, som kommer att ses över 2012. De vidtagna åtgärderna innefattar hastighetsbegränsning i delar av innerstaden till 30 km/h, dubbdäcksförbud på Kungsgatan, information och marknadsföring, ny- och ombyggnad av cykelvägar för att göra det attraktivare att använda cykel, gatustädning inklusive våtrengöring av vägbanan samt förbättring av kringleden kring Uppsala. Sverige uppger att ett nytt åtgärdsprogram icke desto mindre kan behöva tas fram.

Åtgärdsprogrammet för tätorten Stockholm, zon SW4, fastställdes av den svenska regeringen 2004. De vidtagna åtgärderna innefattar nytt och hårdare vägunderlag på Turingegatan, en utökad budget för rengöring, och förbättrad skyltning avseende förbudet mot tomgångskörning vid bro-öppning. Därutöver infördes trängselskatt permanent i Stockholms innerstad under 2007, vilket har medfört en minskning av trafiken under en avgiftsdag med cirka 20 procent.

Sverige uppger att ett nytt åtgärdsprogram för Stockholms län kommer att fastställas i juni 2012. Det förslag till åtgärdsprogram som Länsstyrelsen i Stockholms län arbetar med omfattar trafikdämpande åtgärder, såsom förändring i trängselskattesystemet, utökad dubbdäcksförbud, större omfattning av dammbindning under våren vid torra vägbanor samt städning med effektivare maskiner än de som används i dag.

Det årliga gränsvärdet har inte överskridits sedan 2008 vid någon av de fyra mätstationerna. Däremot förekommer fortfarande överskridanden av det dagliga gränsvärdet. Antalet dagar då det överskrids har dock minskat kontinuerligt. Sedan 2008 har det överskridits endast vid två mätstationer. Sammantaget visar detta på att Stockholms arbete med att minska halterna av PM₁₀ i luften har gett resultat och att de åtgärder som har vidtagits har varit effektiva. Den svenska regeringen medger i sitt svar på EU pilot-undersökningen att även om åtgärderna har varit effektiva krävs det ytterligare insatser för att komma till rätta med de förhöjda halterna av PM₁₀ i luften.

Stockholms kommun och Länsstyrelsen i Stockholms län gör bedömningen att det dagliga gränsvärdet som tidigast kommer att innehållas 2013. Detta förutsätter att flertalet av de föreslagna åtgärderna genomförs och att regelefterlevnaden för dubbdäcksförbudet ökas.

Vidtagna nationella åtgärder

Den svenska regeringen har meddelat att följande nationella åtgärder vidtagits: En lag om trängselskatt (lagen (2004:629) om trängselskatt) beslutades 2004. År 2009 beslutades dels en förordning som gör det möjligt att meddela lokala trafikföreskrifter för viss väg eller vägsträcka med förbud mot trafik med fordon med dubbdäck (förordningen (2009:985) om ändring i trafikförordningen (1998:1276)), dels ändrade föreskrifter om högsta tillåtna antal dubb i dubgade däck (Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2009:90) om ändring i

Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2009:19). År 2009 beslutades också föreskrifter om förbud mot användning av dubbade däck under viss tid under året annat än när det råder vinterväglag (Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2009:90) om ändring i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2009:19) om användning av däck m.m. avsedda för bilar och släpvagnar som dras av bilar). Lokala trafikföreskrifter för viss väg eller vägsträcka med förbud mot trafik med fordon med dubbdäck meddelades 2011 för gator i Stockholms, Göteborgs och Uppsala kommuner.

Vad gäller effekterna av de nationella åtgärder som vidtagits uppgav den svenska regeringen följande:

– Trängselskatt har medfört minskade trafikvolymen i Stockholms innerstad och har därmed inneburit minskade utsläpp av PM_{10} i luften. En studie som genomfördes efter en initial experimentell fas visade att utsläppen av PM_{10} hade minskat med cirka 3 procent som ett resultat av trängselskatten.– Lokala trafikföreskrifter som meddelats för viss väg eller vägsträcka med förbud mot trafik med fordon med dubbdäck har visat sig ha en mycket positiv effekt genom minskade utsläpp av PM_{10} i luften.

– De ändrade föreskrifterna om högsta tillåtna antal dubb i dubbade däck medför en genomsnittlig minskning av antalet dubbar i däck med cirka 15 procent.

– De ändrade föreskrifterna om förbud mot användning av dubbade däck under viss tid under året annat än när det råder vinterväglag och om användning av däck m.m. avsedda för bilar och släpvagnar som dras av bilar innebär att säsongen för tillåten dubbdäcksanvändning minskades med 14 dagar under våren. Med hänsyn till att överskridanden av de dagliga gränsvärdena sker till dominerande del under upptorkningsfasen på våren, bedöms de ändrade föreskrifterna ha mycket positiva effekter för nivåerna av PM_{10} i luften.

– Användningen av dubbdäck har inte minskat med mer än cirka 1–2 procent per år. Lokalt i Stockholms innerstad har en större minskning emellertid skett.

Dessutom påpekade Sverige att Transportstyrelsen arbetar med föreskrifter för att typgodkänna system för att uppgradera motorer till äldre tunga fordon för längre avgasutsläpp, inkluderat partikelutsläpp.

Sverige påpekade också att Trafikverket sedan 2004 bedrivit informations- och kommunikationsinsatser för att tydliggöra dubbdäckens betydelse för partikelhalterna.

Den svenska regeringen påpekade att Naturvårdsverket avser att fortsätta sammanställa hur arbetet med åtgärdsprogrammen har fungerat inom ramen för dess uppföljande och vägledande roll, för att bidra till att komma till rätta med problemet.

Den svenska regeringen nämnde också, utöver de ovannämnda åtgärderna, att Trafikverket bedriver forskning om nya vägmateriäl, dammbindning m.fl. praktiska åtgärder för att komma till rätta med förhöjda utsläpp av PM_{10} i luften.

Kommissionen noterar alla pågående och planerade planer och åtgärder som Sverige meddelat.

Kommissionen understryker dock sina betänkligheter över det faktum att de validerade årsrapporterna från Sverige fram till 2011, och särskilt rapporten för 2011, visar att de

dagliga gränsvärdena enligt artikel 13 i direktiv 2008/50/EG sedan de trädde i kraft 2005 systematiskt och varaktigt har överskridits i de två zoner och tätbebyggelser som anges ovan (SW2 och SW4). Kommissionen drar därför slutsatsen att de hittills antagna programmen och vidtagna åtgärderna uppenbart har misslyckats med att säkerställa att perioden för bristande efterlevnad av artikel 13 blir så kort som möjligt, såsom krävs enligt artikel 23.1 i direktivet.

Den svenska regeringen har också medgett att de åtgärder som vidtagits hittills inte har varit tillräckliga¹². Avseende Stockholms tätort är kommissionens uppfattning även uppbackad av det faktum att den svenska regeringen har bedömt att efterlevnad avseende det dagliga gränsvärdet som tidigast kan uppnås under 2013. När det gäller det fortsatta arbetet för att avhjälpa problemet förväntar sig den svenska regeringen att de befintliga luftkvalitetsprogrammen och de åtgärder som vidtagits ska leda till efterlevnad först inom ett fåtal år. Den svenska regeringen har emellertid inte meddelat kommissionen några ytterligare beslutade planer eller vidtagna åtgärder under 2012, trots att man i svaret på EU Pilot har hänvisat till kommande, reviderade eller nya handlingsplaner 2012 för flera zoner och tätorter¹³.

Dessutom, med undantag för Stockholms län, har Sverige inte anmält till kommissionen några åtgärder som ska ingå i de luftkvalitetsplaner som skulle revideras eller beslutas under 2012. Kommissionen måste därför dra slutsatsen att de åtgärder som ska vidtas inte kommer att räcka för att hålla perioden av bristande efterlevnad så kort som möjligt. Med undantag för Stockholm, har Sverige inte anmält till kommissionen när, baserat på de konkreta åtgärdsprogrammen, efterlevnad kan förväntas och under vilka faktiska förutsättningar. Därför måste kommissionen dra slutsatsen att bristande efterlevnad enligt artikel 23 (1) fortfarande pågår.

Kommissionen noterar emellertid, på grundval av den detaljerade rapportering som ingår i Sveriges svar på EU Pilot-undersökningen, att mätningarna av de dagliga gränsvärdena visar en något sjunkande trend sedan 2008 och att Sverige således verkar gå i riktning mot efterlevnad. Det är dock inte klart, på grundval av Sveriges svar, om nödvändiga ytterligare åtgärder kommer att vidtas och vilka dessa åtgärder är. Detta ändrar dock inte på det faktum att det har pvisats fortlöpande och varaktiga överskridanden av de dagliga gränsvärdena för hela perioden och att Sverige därför inte har fullgjort sitt åtagande att hålla perioden av överskridande så kort som möjlig i enlighet med artikel 23.1 i direktivet. I sitt svar på EU Pilot-undersökningen uppgav Sverige att överskridandena endast skedde i gatunivå och inte i urban bakgrund och att de berörda områdena är begränsade till ett fåtal hårt trafikerade vägar i några större tätorter. Kommissionen anser att dessa uttalanden inte i sig är relevanta för bedömningen av efterlevnaden av direktivet.

Vidare har Sverige starkt förlitat sig på antagandet att användningen av dubbdäck är huvudorsaken till de förhöjda partikelhalterna längs dessa vägar i tätortsområden. Sverige uppgav att det lokala bidraget är påfallande stort, men att det också finns en hög bakgrundshalt som gör det svårare att klara gränsvärdet. Kommissionen anser att dessa allmänna påståenden inte är tillräckliga för att grunda antagandet att användningen av

¹² Sista paragrafen i svaret till EU pilot-undersökning 2804/11/ENVI, 15.02.2012

¹³ I svaret på EU Pilot uppgav Sverige att åtgärdsprogrammet för Norrköping kommer att revideras under 2012, att ett nytt åtgärdsprogram för Södertälje kommer att fastställas i juni 2012, att ett nytt åtgärdsprogram kan behöva tas fram för Uppsala och att ett nytt åtgärdsprogram för Stockholm kommer att fastställas i juni 2012.

dubbdäck har varit den viktigaste orsaken till överskridanden av de dagliga gränsvärdena för den period som detta förfarande avser. Utöver biltrafik har Sverige inte heller identifierat några andra källor till PM₁₀-partiklar.

När det gäller de olika åtgärder som vidtagits för att begränsa eller förbjuda användningen av dubbdäck, så har Sverige inte visat på någon tydlig och mätbar effekt av dessa åtgärder på lokala PM₁₀-utsläpp. Även om den kombinerade effekten av de åtgärder som redan har vidtagits långsamt tycks ha gått i rätt riktning (efterlevnad av de dagliga gränsvärdena i direktivet), baserat både på de årliga luftkvalitetsrapporterna från Sverige och på den detaljerade rapportering som ingår i Sveriges svar på EU pilot-undersökningen, så är det helt tydligt att effekten av de vidtagna åtgärderna inte har varit tillräckliga för att uppnå efterlevnad med de dagliga gränsvärdena och därmed hålla perioden av överskridande så kort som möjligt i enlighet med artikel 23.1 i direktivet.

Det framgår under alla omständigheter av Sveriges svar att trängselskatt har haft en tydlig och mätbar effekt på lokala PM₁₀-utsläpp.

Analysen av de trafikdämpande åtgärder som Sverige tog upp i svaret på EU Pilot-undersökningen och som ska ingå i förslaget till åtgärdsprogram för Stockholm visar att Sverige kan och bör göra mer. Dessa trafikdämpande åtgärder verkar sakna kontroller och påföljder kopplade till överträdelse av bindande bestämmelser. Möjligheten att införa skyldigheter och strikta gränsvärden ingår inte i de trafikdämpande åtgärder som meddelats kommissionen. Enligt kommissionens mening skulle striktare åtgärder leda till snabbare resultat. Detta bekräftar slutsatsen att förslaget till plan för Stockholm, om det kommer att bestå av de åtgärder som meddelats, inte föreskriver lämpliga åtgärder så att perioden av överskridande kan hållas så kort som möjligt i enlighet med kraven i artikel 23.1 i direktivet.

Slutligen, om inte Sverige förser kommissionen med nyare uppgifter som visar att man har hållit sig inom gränsvärdena, måste kommissionen också dra slutsatsen att hittills beslutade och genomförda planer och åtgärder under rådande förhållanden inte är tillräckliga för att klara gränsvärdena inom den närmaste framtiden heller.

Under dessa omständigheter drar kommissionen slutsatsen att Sverige har brutit mot artikel 23 i direktivet eftersom landet inte har vidtagit lämpliga åtgärder för att se till att perioden av överskridande hålls så kort som möjligt. Inga tillräckligt effektiva luftkvalitetsplaner har antagits för de zoner där gränsvärdena överskrids, ens efter sju år i följd av överskridanden, grundat på domstolens konstaterande i mål C-479/10 för perioden 2005–2007 och rapporterna för åren 2008–2011 i zonerna SW2 och SW4. De vidtagna åtgärderna, som Sverige anger i sin skrivelse av den 15 februari 2012, har uppenbarligen inte gett önskat resultat.

Mot bakgrund av de svar som inkommit från Sverige inom ramen för EU Pilot¹⁴ anser kommissionen följaktligen att

– mot bakgrund av de årliga luftkvalitetsrapporter som Sverige lämnat under åren 2008–2011 och som visar att de dagliga gränsvärdena för PM₁₀ sedan de trädde i kraft 2005 har överskridits i zonerna SW2 (tätorterna Norrköping, Södertälje och Uppsala) och SW4 (tätorten Stockholm),

Konungariket Sverige inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt artikel 13 i direktiv

¹⁴ Sverige besvarade frågorna i EU Pilot genom en skrivelse av den 15 februari 2012 [M2011/3820/R].

2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa, och

- mot bakgrund av att den senaste luftkvalitetsrapporten för år 2011 visar fortsatta överskridanden för de relevanta dagliga gränsvärdena för PM₁₀ i de ovan nämnda zonerna och tätorterna, trots att luftkvalitetsplaner och andra åtgärder har antagits för att minska utsläppen av PM₁₀, och att det i svaret till EU Pilot-undersökningen hänvisas till ett flertal ytterligare reviderade och nya aktionsplaner som skulle ha antagits under 2012 för zonerna SW2 and SW4, Sverige inte har uppfyllt sina skyldigheter att hålla perioden av överskridanden så kort som möjligt, och dessa överskridanden fortsatt pågår,

måste kommissionen också dra slutsatsen att Sverige inte uppfyller sina skyldigheter enligt artikel 23.1 i direktiv 2008/50/EG, i synnerhet vad gäller avsnitt 2 i paragraf 1.

I enlighet med artikel 258 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt uppmanar kommissionen den svenska regeringen att inkomma med sina synpunkter i ärendet inom två månader från mottagandet av denna kompletterande formella underrättelse.

Kommissionen förbehåller sig rätten att, efter att ha tagit del av synpunkterna eller om synpunkter inte kommit in inom utsatt tid, vid behov avge ett motiverat yttrande enligt samma artikel.

Med vänlig hälsning

På kommissionens vägnar

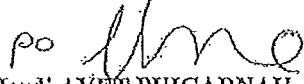
Janez POTOČNIK

Ledamot av kommissionen



KOPIANS ÖVERENSSTÄMMELSE MED
ORIGINALET INTYGAS HÄRMED

Generalsekreteraren genom,


Jordi AYET PUIGARNAU
Kanslichef

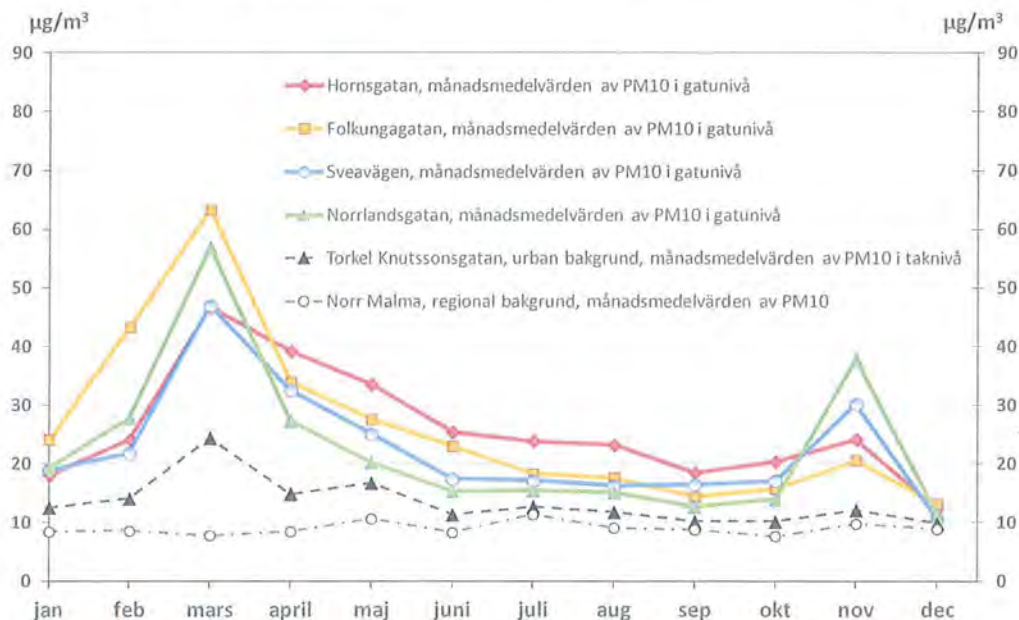
Svar - Underrättelse överträdelse PM10

Kommissionen framför följande:

Sverige har starkt förlitat sig på antagandet att användningen av dubbdäck är huvudorsaken till de förhöjda partikelhalterna längs dessa vägar i tätortsområden. Sverige uppgav att det lokala bidraget är påfallande stort, men att det också finns en hög bakgrundshalt som gör det svårare att klara gränsvärdet. Kommissionen anser att dessa allmänna påståenden inte är tillräckliga för att grunda antagandet att användningen av dubbdäck har varit den viktigaste orsaken till överskridanden

Vägtrafiken är orsaken till höga halter under våren

Halterna av PM10 är ojämnt fördelade över året i Stockholm vilket illustreras för 2012 nedan. Höga halter uppmäts på kraftigt trafikerade gator under framförallt mars, april, maj, och november. De regionala bakgrundshalterna utanför staden är inte förhöjda samtidigt. Halterna i taknivå i staden (urban bakgrund) är till liten del förhöjda under samma period som halterna nere på gatorna. Sett under hela året bidrog den regionala bakgrundshalten till ca 30-40 % av de uppmätta PM10 halterna på gatustationerna. Däremot under de 35 värsta dygnet bidrog den regionala bakgrundshalten med mindre än 15 % till de uppmätta halterna på gatorna. Detta visar mycket tydligt att de höga halterna under mars, april maj samt november beror på lokala källor på de trafikerade gatorna, dvs. trafiken och inte beror på bakgrundshalten.

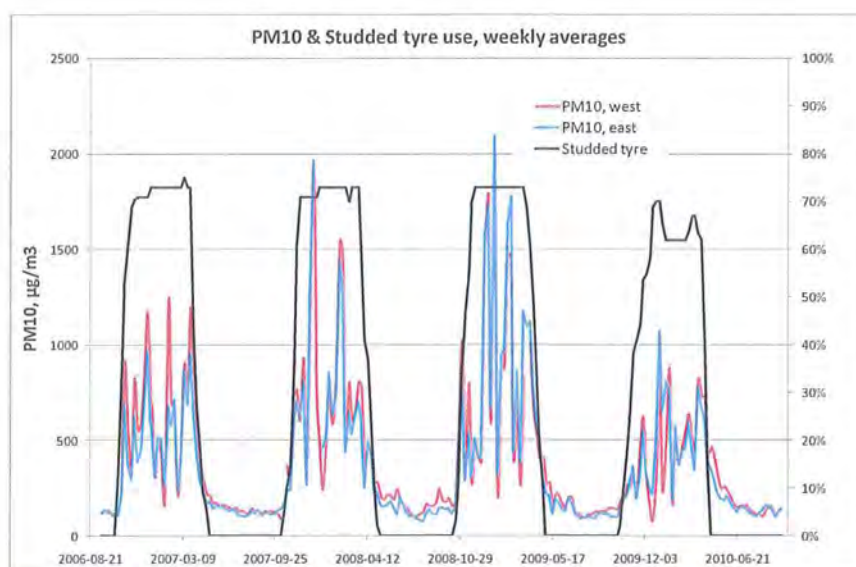


Figur 1. Månadsmedelvärden av PM10 under 2012 vid mätstationerna i Stockholm (SLB 5:2013).

Det är användning av dubbdäck som orsakar de förhöjda halterna

Vägdammspartiklarna bildas under hela vintern så länge som dubbdäck används. Men de stannar på vägytan så länge körbanan är fuktig. Under vintern med då snö och is förekommer hålls vägbanan fuktiga. Det är först under våren som körbanorna torkar upp och vägdammet kan virvla upp och bildar de höga halterna.

Att dubbdäck verkligen ger upphov till höga halter av PM10 blir tydligt från mätningar i vägtunnlar. Södra länken i Stockholm är en drygt 4 km lång motorvägstunnel. Inuti tunneln är körbanan torr i stort sätt oavsett vilket väder och årstid det är utanför tunneln. I tunneln används inte heller varken salt eller sand. Halterna av PM10 inuti tunneln är ca en faktor 10 högre under vintern när dubbdäck används till skillnad från under sommaren. Tidpunkten för starten av de förhöjda halterna och nedgången under våren stämmer även mycket väl överrens med användningen av dubbdäck.



Figur 2. Veckomedelvärden av PM10 i Södra länken tunneln samt andelen personbilar med dubbdäck.

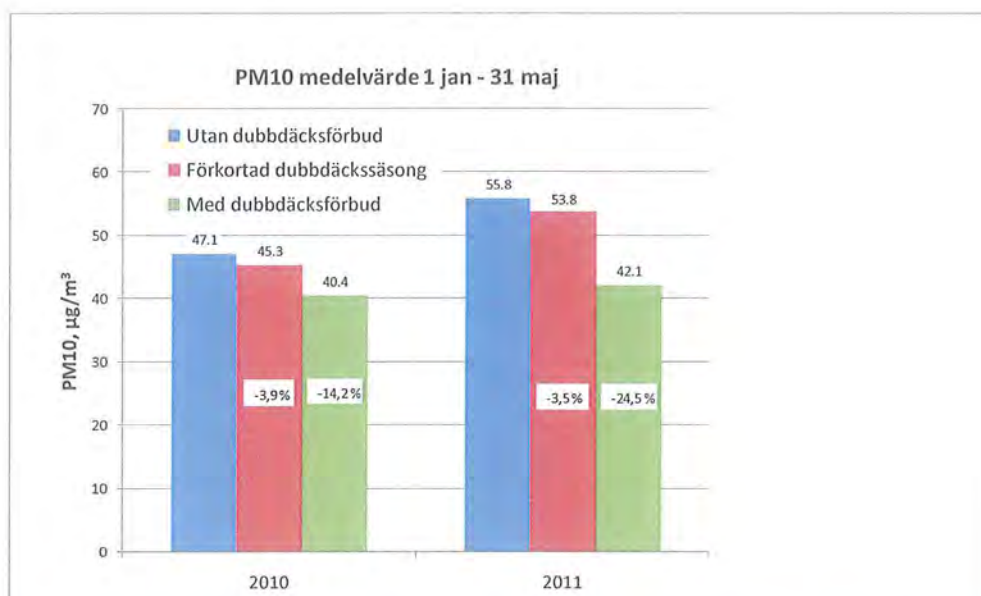
Influensen av sand på innerstadsgatorna är begränsad då sand endast används i undantagsfall på de kraftigt trafikerade gatorna. Av sanden som läggs ut är enligt undersökningar endast mindre än 1 % som är av storleken 10 μm eller mindre, dvs. det som mäts som PM10. Istället används salt så långt det är möjligt. Saltets bidrag går att mäta och under våren 2012 var saltets bidrag till PM10 halterna på Hornsgatan i genomsnitt 3 % och som mest 5 % under ett enskilt dygn.

Kommissionen framför följande

När det gäller de olika åtgärder som vidtagits för att begränsa eller förbjuda användningen av dubbdäck, så har Sverige inte visat på någon tydlig och mätbar effekt av dessa åtgärder på lokala PM10-utsläpp.

Effekten av dubbdäcksförbudet på Hornsgatan har utvärderats

Effekten av dubbdäcksförbudet har utvärderats i detalj och presenteras i SLB 2:2011. Efter att förbudet infördes i januari 2010 minskade andelen personbilar med dubbdäck från 60-70 % till 30 % på Hornsgatan och till ca 50 % på övriga gator i staden. Den totala trafiken under året minskade med 15 %. Effekten på PM10 halterna studerades med en beräkningsmodell och halterna sänktes med nästan 15 % under 2010 och nästan 25 % under 2011, (se figur 3 nedan)



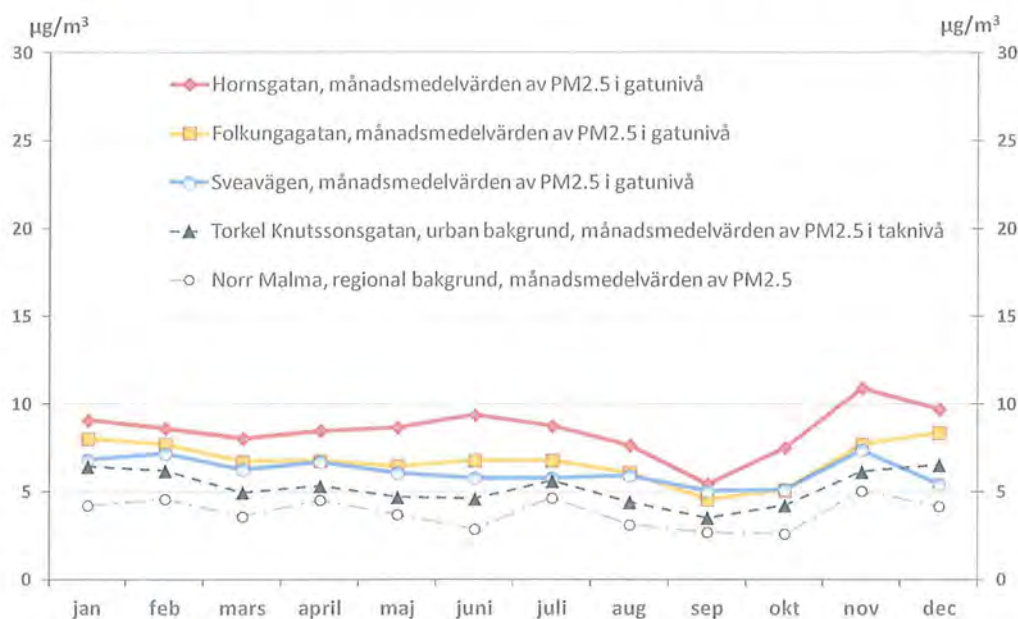
Figur 3. Beräknade periodmedelvärden för PM10 under januari till maj för 2010 och 2011 utan dubbdäcksförbud, med förkortad dubbdäckssäsong och med dubbdäcksförbud (inklusive förkortad dubbdäckssäsong). Från SLB 2:2011.

Kommissionen anför följande

Sverige inte heller identifierat några andra källor till PM10-partiklar

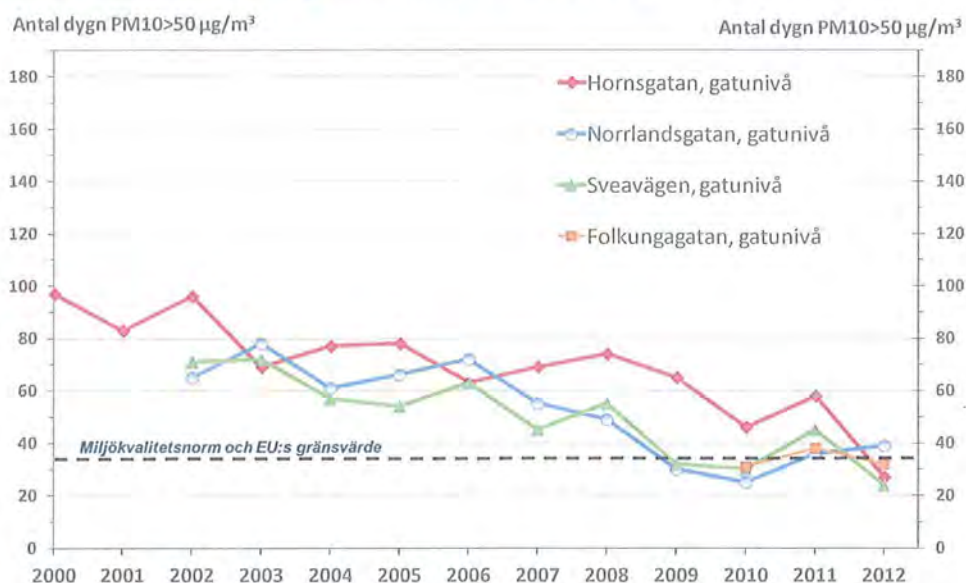
Andra källor

I Europa där man inte har dubbdäck har man istället höga partikelutsläpp från dieselfordons avgaser och från kol och vedeldning. Samtliga förbränningspartiklar hamnar i PM2.5 som är en del av PM10. Stockholm har inte höga halter av PM2.5 och dessutom inträffar inte förhöjda halter av PM2.5 samtidigt som förhöjda halter av PM10. Halterna av PM10 i gatunivå i Stockholm orsakas inte av förbränningspartiklar varken från trafikens avgaser eller från energisektorn.



Figur 4. Månadsmedelvärden av PM2.5 under 2012 vid mätstationerna i Stockholm (SLB 5:2013).

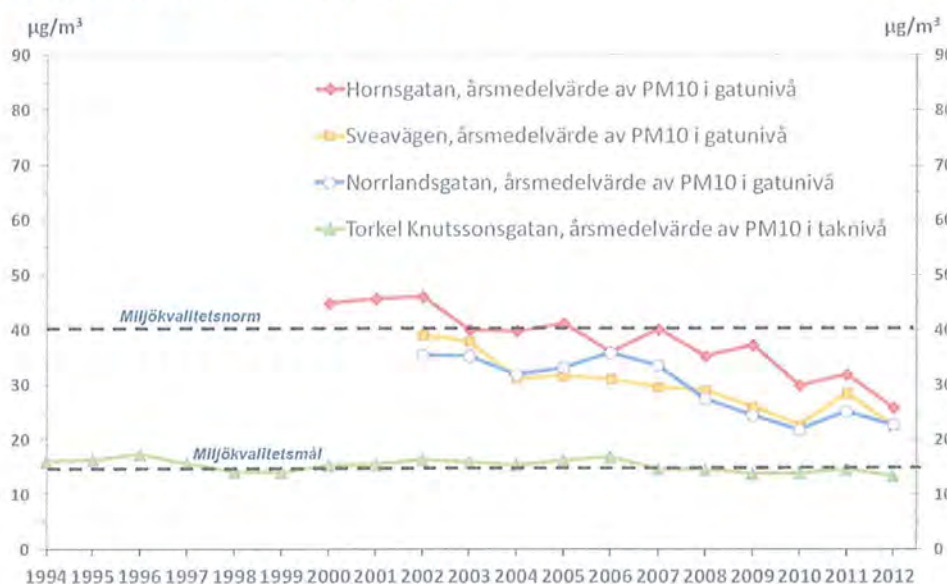
Stockholm klarade gränsvärdena år 2012



Figur 2. Antal dygn med PM10 halter över 50 µg/m³ på gatorna i Stockholm (SLB 5:2013).

Åtgärderna för att sänka användningen av dubbdäck kombinerat med dammbindning, förbättrad vårstädning och trängselskatt har gjort att halterna i Stockholm har sjunkit. Gränsvärdet klarades för samtliga mätstation i staden under 2012. Undantaget var Norrlandsgatan där renoveringsarbete på en närliggande fastighet gjorde att mätstationen översteg gränsvärdet. Vädret under 2012 var även gynnsamt för PM10 med mycket fuktiga körbanor under våren vilket sänker PM10 halterna. Mer går att läsa i SLB 5:2013.

Årsmedelvärden 1994-2012



Åtgärder för att minska halten PM10 i Stockholm

Vidtagna åtgärder

Dubbdäcksförbud på Hornsgatan

Dubbdäcksförbud infördes på Hornsgatan i januari 2010 och har förutom en minskad andel dubbdäck gett minskade halter PM10 samt minskad trafikmängd. I bilaga 2 finns en mer utförlig redovisning av resultat av dubbdäcksförbudet.

Dammbindning

Under vintern 2011-2012 utfördes dammbindning med CMA (kalciummagnesiumacetat) på Hornsgatan och Sveavägen och under vintern 2012-2013 utfördes dammbindning även på Fleminggatan. En utvärdering efter vintern 2011-2012 visade att dammbindningen minskar halterna PM10 signifikant (ca 30%) dagen efter att gatan behandlats med CMA. Staden har även testat att spola gator med vatten och sopa med bredsug, men dessa försök kunde inte visa några signifikanta effekter på PM10-halterna dagen efter behandlingen.

Trafikverket utför dammbindning på de stora infartslederna i Stockholm sedan flera år tillbaka.

Effekt av trängselskatten

Trängselskatten i Stockholm infördes 2006. Resultatet blev att antalet bilresor som passerar trängselskattesnittet har minskat med ca 20 % och effekten kvarstår fortfarande. Detta trots att antalet invånare ökat med 100 000 i staden och 200 000 i regionen samt att avgiften inte höjts.

Framkomlighetsstrategi

2012 antog Stockholms stad Framkomlighetsstrategin. Huvudinriktningen i denna strategi är att framförallt främja de kapacitetsstarka färdmedlen såsom kollektivtrafik, gång och

cykel. Strategin föreslår principer för hur staden ska prioritera i stora och små beslut för att kapaciteten och pålitligheten i väg- och gatutrafiken ska öka och bidra till ett tryggt, snyggt, miljövänligt och hälsosamt Stockholm. Fyra övergripande planeringsinriktningar anges för att Stockholm ska ha storstadsgator i världsklass 2030:

- A. Fler människor och mer gods ska kunna förflyttas genom att fler använder kapacitetsstarka färdmedel, det vill säga kollektivtrafik, cykel och gång samt godsfordon med hög beläggning.
- B. Framkomligheten i väg- och gatunätet ska förbättras genom att öka reshastigheten för de kapacitetsstarka färdmedlen och öka restidspålitligheten för alla trafikanter.
- C. Vägarnas och gatornas roll som attraktiva platser ska förstärkas genom att förbättra gångvänligheten i staden.
- D. De negativa effekterna av väg- och gatutrafiken ska minimeras genom att styra bilanvändning till de resor där bilen gör mest samhällsnytta.

Strategin utmynnar i ett flertal handlingsplaner, exempelvis parkeringsplan, cykelplan, gångtrafikplan m.fl.

Cykelplan

Staden ska fram till 2018 satsa 1 mdkr på cykelinfrastruktur. Som ett led i detta antogs Stockholms stads cykelplan under 2012.

Kommunikation

Staden har satsat stora pengar på kommunikation. Främst en kampanj "Dra in klorna" inriktad på att medvetandegöra stockholmarna om dubbdäckens betydelse för Stockholmsluften samt förändra attityden till dubbdäck.

Trafikverket har också genomfört informationsinsatser, bland annat genom skyltning på vissa trafikleder för att sänka hastigheten i syfte att minska PM10-halten.

Planerade åtgärder

Åtgärdsprogram för kvävedioxid och partiklar i Stockholms län

I december 2012 beslutade Länsstyrelsen i Stockholms län om ett nytt åtgärdsprogram för kvävedioxid (NO₂) och partiklar (PM₁₀). Åtgärdsprogrammet innebär att myndigheter och kommuner ska vidta de åtgärder och styrmedel som utifrån gällande regelverk bäst leder till att miljökvalitetsnormerna följs på de platser där miljökvalitetsnormerna i dagsläget inte klaras, eller där de riskerar att inte klaras.

Konkreta åtgärder

De konkreta åtgärder som beslutats om för att minska halten PM₁₀ i Stockholms stad är:

- Dammbindning av samtliga gator och trafikleder i staden där det finns risk för överskridande av miljökvalitetsnormen för PM₁₀.
- Städning med ny teknik på Stockholms stads gator vid risk för överskridanden av miljökvalitetsnormen för PM₁₀.
- Tidig vårstädning av Stockholms stads gator vid risk för överskridanden av miljökvalitetsnormen för PM₁₀.
- Optimerad halkbekämpning.

Utredningsinsatser

I åtgärdsprogrammet har några utredningar bedömts vara avgörande för att kunna fatta välgrundade beslut om åtgärder. Följande utredningsinsatser har beslutats som berör Stockholms stad:

- Utredning om införande av sänkt hastighet på trafikleder i Stockholms län för att sänka PM₁₀-halten.
- Framtagande av förslag till länstäckande kamera- och trafikflödesmätningar.

Generella insatser

I åtgärdsprogrammet identifieras följande generella insatser som har påverkan på PM₁₀:

- Förbättrad kollektivtrafik
- Främja gång- och cykeltrafik

- Effektivare godstransporter
- Parkeringsåtgärder
- Mobility management
- Trafikregleringar
- Samverkan mellan Trafikverket och berörda kommuner för att identifiera lämpliga åtgärder i syfte att minska överskridanden på trafikleder
- Informations- och kommunikationsinsatser

Revidering

Åtgärdsprogrammet kommer att revideras återkommande gånger under perioden 2013 – 2018 för att fler åtgärder successivt ska kunna införas.

Behov av förändrad lagstiftning

För att öka möjligheterna att miljökvalitetsnormerna ska kunna nås i Stockholms län är ytterligare verktyg än de som idag är tillgängliga avgörande. Möjligheten att införa en avgift på dubbdäcksanvändning har stor betydelse för möjligheterna att nå normerna på ett mer samhällsekonomiskt fördelaktigt sätt än med tillgängliga åtgärder (se stycket nedan).

Avgift för dubbdäck

För att miljökvalitetsnormen inte ska överskridas på någon av stadens gator krävs antingen en stor utvidgning av dubbdäcksförbudet eller att ett avgiftssystem för dubbdäcksanvändning införs.

Staden eftersträvar inte att dubbdäcksandelen ska bli noll utan bara att den ska ligga på nivåer där miljökvalitetsnormen uppfylls. En viss andel dubbdäck är till och med lämpligt utifrån ett trafiksäkerhetsperspektiv. Detta gör att ett avgiftssystem är lämpligare än ett utökat förbud. Den önskvärda andelen fordon som kör med dubbdäck bör kunna göra det lagligt och bör utgöras av de trafikanter som mest behöver däck. Avgifter är den bästa lösningen ur ett samhällsekonomiskt perspektiv eftersom de som mest behöver dubbdäcken också kommer vara de som är villiga att betala för att använda dem. Ett avgiftssystem istället för utökat förbud innebär också att dispenshanteringen minskar.

Stadsledningskontoret
Förnyelseavdelningen

Stadshuset, Ragnar Östbergs
plan 1
105 35 Stockholm
Växel 08-508 29 000
kommunstyrelsen@stockholm.se
stockholm.se

Sammanfattningsvis gör alla dessa fördelar att staden förespråkar ett avgiftssystem istället för ett stort utvidgande av förbudet. Införandet av ett avgiftssystem utesluter dock inte att

dubbdäcksförbud kan behövas på någon eller några av de gator som har de största partikelproblemen, t ex Hornsgatan.

Avgiftssystem har sedan länge införts i flera norska städer. I t ex Oslo har avgifterna inneburit att endast ca 15 procent kör med dubbdäck och att miljö kvalitetsnormerna för PM10-halter klaras, dock kompletterat med dammbindning och hastighetssänkning på vissa vägar. I Norge har de medel som inbringats med hjälp av avgiften använts för att dels ge bidrag till de som byter ut sina däck, dels för att finansiera en förbättrad vinterväghållning.

Mot bakgrund av ovanstående och det angelägna i att snarast uppfylla miljö kvalitetsnormerna för luftkvalitet i Stockholms län önskar staden att regeringen snarast utreder möjligheten att avgiftsbelägga dubbdäcksanvändning samt möjligheten för berörd väghållare (kommuner och/eller Trafikverket) att fatta beslut om avgiften och om användning av de medel som avgiften inbringar. Stockholms stads trafikkontor skrev i september 2012 tillsammans med Trafikverket en hemställan till regeringen om möjlighet att införa avgift på dubbdäcksanvändning.