

Handläggare
Emma Nordling
Telefon: 08-508 287 39

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2014-05-20 p. 33

Föreläggande att utreda förbud mot genomfartstrafik av tung trafik på Hornsgatan för att minska halten kvävedioxid.

Förvaltningens förslag till beslut

Miljö- och hälsoskyddsnämnden förelägger Stockholms stad genom dess trafik- och renhållningsnämnd (org.nr. 212000-0142) att

1. utreda vad ett förbud mot genomfart av tung trafik (utom bussar i linjetrafik) på Hornsgatan skulle medföra för konsekvenser i form av förbättring av kvävedioxidhalten på Hornsgatan samt påverkan på luften på omkringliggande gator, och att
2. utreda eventuella andra åtgärder som trafik- och renhållningsnämnden kan genomföra för att minska halten kvävedioxid på Hornsgatan samt vilken effekt de kan väntas få.

Trafik- och renhållningsnämnden ska inkomma med skriftlig redovisning för punkt 1 och 2 till miljö- och hälsoskyddsnämnden senast den 30 november 2014.

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Gustaf Landahl
Avdelningschef

Sammanfattning

Sedan 2008 har miljö- och hälsoskyddsnämnden handlagt ett klagomålsärende avseende luftkvaliteten på Hornsgatan. Miljökvalitetsnormerna för kvävedioxid och partiklar (PM10) klaras inte på Hornsgatan. Trafik- och renhållningsnämnden har vidtagit åtgärder i form förbud mot dubbdäck samt dammbindning för att minska halten partiklar (PM10). När det gäller kvävedioxid är det svårare att hitta effektiva åtgärder. I åtgärdsprogrammet 2004 fanns

en åtgärd om förbud mot genomfart av tung trafik (utom bussar i linjetrafik). Åtgärden har inte genomförts. Det har under de senaste ca fem åren varit svårt att leda om den tunga trafiken på grund av minskad framkomlighet på Söder Mälarstrand i samband med bygget av Citybanan. Från och med hösten 2014 blir framkomligheten åter normal på Söder Mälarstrand.

Det nya åtgärdsprogrammet för luft som fastställdes av länsstyrelsen i december 2012 innehåller endast en åtgärd för att minska halten kvävedioxid i staden och de handlar om att öka efterlevnaden av miljözon för tung trafik.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden uppmanade 2009 trafik- och renhållningsnämnden att i första hand kartlägga och sedan utreda hur den tunga trafiken på Hornsgatan skulle kunna begränsas. Trafikkontoret beställde en utredning av kvävedioxidhalter på Hornsgatan av SLB-analys 2009. Resultaten redovisades i en rapport i december 2010

Mark- och miljödomstolen har i en dom den 9 juli 2012 beslutat att återförvisa ett ärende till Miljö- och hälsoskyddsnämnden för ytterligare utredning om det föreligger lagliga förutsättningar ett ingripande med stöd av 26 § miljöbalken.

Trafik- och renhållningsnämnden är i egenskap av väghållare på Hornsgatan ansvarig för att miljö kvalitetsnormerna för luft klaras längs gatan.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden föreslås därför förelägga trafik- och renhållningsnämnden att utreda konsekvenser av förbud mot genomfart av tung trafik på Hornsgatan.

Bakgrund

Miljöförvaltningen i Stockholms stad tog i januari 2008 emot ett klagomål angående överskridna miljö kvalitetsnormer för kvävedioxid (NO₂) och partiklar (PM10) på Hornsgatan. De klagande, som företräds av en jurist på Naturskyddsföreningen, 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.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade den 16 april 2009 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

kvävedioxid. Naturskyddsföreningen överklagade miljö- och hälsoskyddsnämndens 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 via Naturskyddsföreningen länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

År 2009 lät trafikkontoret utreda vad olika åtgärder skulle ge för effekt på kvävedioxidhalten på Hornsgatan. Resultaten redovisades i SLB-rapport 7:2010 i december 2010¹. Utredningen berörs närmare senare i detta tjänstutlåtande.

Mark- och miljödomstolen fastslog i en dom den 9 juli 2012 att det är nödvändigt att vidta åtgärder för att de normer som gäller för kvävedioxid och partiklar (PM10) ska kunna innehållas. Nämndens uppmaning till trafik- och renhållningsnämnden att vidta åtgärder för att begränsa genomfartstrafiken med tunga fordon har enligt mark- och miljödomstolen inte utgjort en tillräcklig åtgärd enligt 26 kap miljöbalken. Samtidigt gjorde mark- och miljödomstolen bedömningen att det i ärendet inte var tillräckligt utrett om samtliga förutsättningar för ett ingripande enligt 26 kap miljöbalken var uppfyllda. Mot den bakgrunden visade mark- och miljödomstolen ärendet åter till miljö- och hälsoskyddsnämnden för att ta ställning till om ett tillsynsingripande ska ske för att komma till rätta med luftkvaliteten på Hornsgatan.

Eftersom frågan om vilka åtgärder som eventuellt ska vidtas för att miljö kvalitetsnormerna för partiklar (PM10) ska kunna innehållas redan hade återförvisats till nämnden av länsstyrelsen, avsåg mark- och miljödomstolens återförvisning endast frågan om eventuella åtgärder för att miljö kvalitetsnormerna för kvävedioxid ska kunna innehållas.

Mark- och miljödomstolens dom överklagades av Naturskyddsföreningen. Naturskyddsföreningen beviljades inte prövnings-tillstånd och mark- och miljödomstolens dom vann därför laga kraft den 26 september 2012.

I februari 2013 kontaktade miljöförvaltningen trafikkontoret och efterfrågade en redovisning av deras syn på de åtgärder som redogjordes för i SLB-rapport 7:2010 om effekten av olika åtgärder mot kväveoxider på Hornsgatan.

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

Trafik- och renhållningsnämnden besvarade den 13 juni 2013 (dnr: T2012-007-01331) en skrivelse från Miljöpartiet: "Åtgärder för att minska utsläppen av kvävedioxid". I sitt svar kommenterade Trafik- och renhållningsnämnden de åtgärder för att minska kvävedioxid på Hornsgatan som redovisas i SLB-rapport 7:2010. Trafik- och renhållningsnämnden anförde att ett genomfartsförbud av tunga fordon (förutom SL:s bussar) är olämpligt eftersom Hornsgatan tillhör Stockholms primära vägnät och att det skulle flytta problemet samt orsaka att tunga fordon kör längre sträckor i staden. Trafikkontoret framförde även att effekten av åtgärden bör vara mindre än de 10 procent som anges i SLB-rapport 7:2010, eftersom det bara är genomfartstrafiken som skulle försvinna och inte de fordon som har ärenden på Hornsgatan. Trafik- och renhållningsnämnden var däremot positiv till att införa miljözon för lätta fordon, vilket dock inte är juridiskt möjligt i dagsläget.

Miljökvalitetsnormer för kvävedioxid

EU har fastställt miljökvalitetsnormer för årsmedelvärde och timmedelvärde. Sverige har samma miljökvalitetsnorm för årsmedelvärde som övriga EU, men strängare norm för timmedelvärde, se tabell 1. Sverige har dessutom miljökvalitetsnorm för dygn som inte övriga EU har. Normen för dygn får endast överskridas sju gånger per år.

Tabell 1. Miljökvalitetsnormer för kvävedioxid, NO₂

Medelvärdestid	Svensk miljökvalitetsnorm	EU-norm
År	40 µg/m ³	40 µg/m ³
Dygn	60 µg/m ³ får överskridas max 7 dygn per år	
Timme	90 µg/m ³ får överskridas max 175 timmar per år	200 µg/m ³ får överskridas max 18 timmar per år

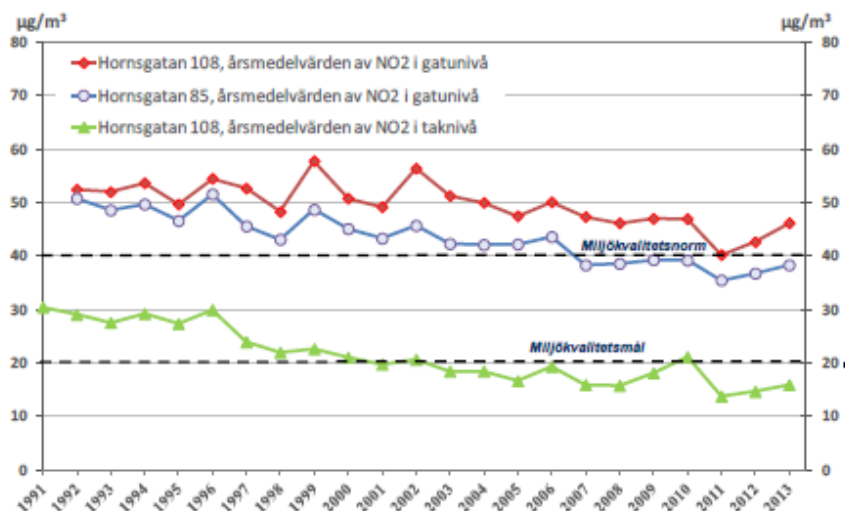
EU-kommissionen lät göra en översyn av Europas luftvårdspolitik under 2013. En expertgrupp gick igenom de studier som gjorts om luftföroreningar och hälsoeffekter sedan WHO:s senaste uppdatering av "Air quality guidelines" 2005. Bevisen stärktes för att det finns ett samband mellan exponering av kvävedioxid och hälsoeffekter på lång och kort sikt vid nivåer under eller vid EU:s

gränsvärden². EU-kommissionen föreslog ingen ändring av luftkvalitetsdirektiven, utan valde att lägga fokus på att säkerställa efterlevnaden av befintlig lagstiftning till 2020 (dvs. uppfyllandet av gräns- och målvärden).

Kvävedioxid på Hornsgatan

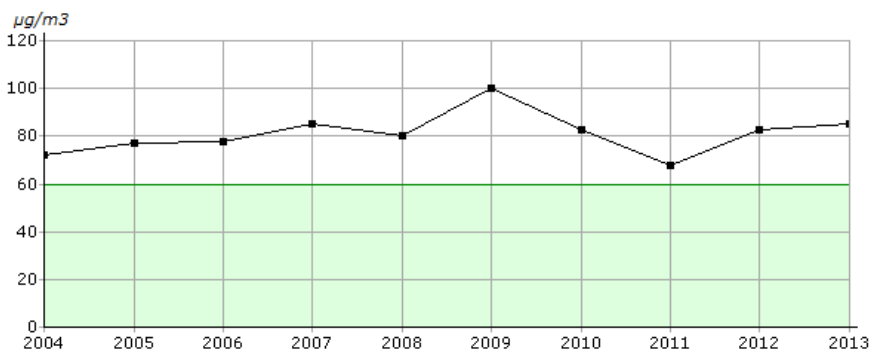
De höga halterna kvävedioxid på Hornsgatan beror på den stora mängden trafik (ca 23 000 fordon/dygn) och att gatan är smal med höga byggnader på båda sidor, vilket försämrar utvädringen. Sedan början på 1980-talet har de genomsnittliga kvävedioxidhalterna i stadens bakgrundsluft (mätning i taknivå på Södermalm) halverats. Vid mätstationerna i gatunivå på Hornsgatan har årsmedelvärdet minskat med ca 10-25% sedan början av 1990-talet. Halterna är dock fortfarande höga i gatunivå på Hornsgatan och 2013 överskreds miljökvalitetsnormen för årsmedelvärde, dygn och timme, se figur 1, 2 och 3. I taknivå är halten kvävedioxid ungefär hälften av halten i gatunivå.

Årsmedelvärde – EU-norm



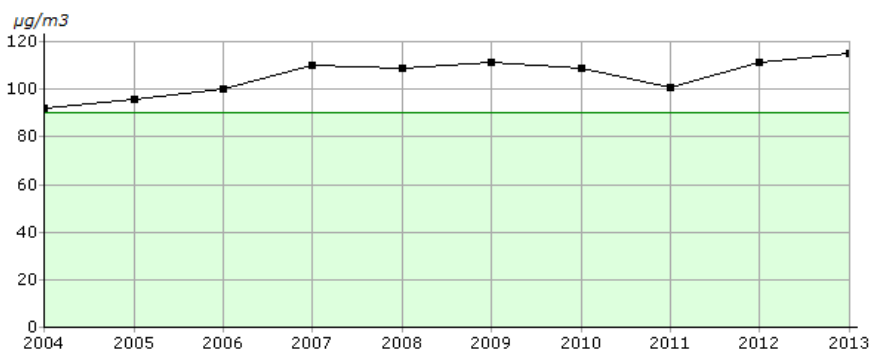
Figur 1. Trend för uppmätta årsmedelhalter av kvävedioxid åren 1991-2013 vid mätstationen på Hornsgatan (3 mätpunkter)

Dygnsmedelvärde – svensk miljö kvalitetsnorm



Figur 2. Kvävedioxid i gatunivå på Hornsgatan 2004-2013, 98-percentil av dygnsmedelvärden, d.v.s. uppmätt halt det 8:e värsta dygnet.

Entimmesmedelvärde – svensk miljö kvalitetsnorm



Figur 3. Kvävedioxid i gatunivå på Hornsgatan 2004-2013, 98-percentilen för entimmesmedelvärden, d.v.s. uppmätt halt den 176:e värsta timmen. EU:s timmedelvärdesnorm om högst 200 µg/m³ som får överskridas max 18 timmar per år klarades 2013 (vid 2 tim överskreds det tillåtna värdet).

Åtgärdsprogram för kvävedioxid och partiklar i Stockholms län

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har tidigare velat avvakta det nya åtgärdsprogrammet för att få vägledning om vilka åtgärder som bör vidtas för att minska halten kvävedioxid i Stockholms stad. Det nya åtgärdsprogrammet, som fastställdes av länsstyrelsen i december 2012, innehåller dock endast en åtgärd för att minska kvävedioxid. Åtgärden är att öka efterlevnaden av miljözonen för tung trafik genom information och kontroll. Enligt SLB-rapport 7:2010 beräknas en 100-procentig efterlevnad av nuvarande miljözonsregler för tung trafik kunna ge ca 3 % lägre kvävedioxidhalter. I åtgärdsprogrammet finns det också förslag på förändrad lagstiftning och utredningsinsatser som på sikt kan minska halten kvävedioxid i staden.

I det tidigare åtgärdsprogrammet från 2004 fanns en åtgärd som innebar att begränsa genomfartstrafiken med tunga fordon på Hornsgatan till endast bussar i linjetrafik. Denna åtgärd har dock aldrig genomförts och den finns inte med i det nya åtgärdsprogrammet, men utgör enligt mark- och miljödomstolen en av de åtgärder som närmare bör undersökas.

Utredning av åtgärder mot kvävedioxid (NO₂) och kväveoxider (NO_x) på Hornsgatan – SLB-rapport 7:2010

Under hösten 2009 lät trafikkontoret registrera alla fordon's registreringsnummer på Hornsgatan under 3 månaders tid (3 aug – 2 nov) med hjälp av kameror uppsatta på fyra olika ställen. På uppdrag av trafikkontoret analyserade SLB-analys resultatet av trafikregistreringarna. Genom vägtrafikregistret fick man detaljerad information om fordonen, bl.a. drivmedel och miljöklass (euroklass). Baserat på dessa uppgifter samt emissionsfaktorer räknades utsläpp av kväveoxider från olika fordonskategorier ut. Resultaten presenterades i en rapport¹ som sammanfattas nedan. Beräkningarna visar bland annat att tunga fordon (lastbilar och bussar) stod för drygt 3 % av trafiken och ca 40 % av NO_x-utsläppen på Hornsgatan. De flesta av bussarna på Hornsgatan drevs av etanol och utgör SL:s linjetrafik. De stod för ca 14 % av NO_x-utsläppen.

Effekter av förbud mot tung trafik och nya miljözoner

För att klara miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid på Hornsgatan måste dygnsmedelvärdet för NO₂ minska med ca 30 %, från dagens 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 %.
- 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 %.
- En något strängare miljözon klass 3¹ skulle inte bidra speciellt mycket mer än miljözon klass 2 på grund av att

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.

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

Förvaltningens synpunkter och förslag

Trafik- och renhållningsnämnden är i egenskap av väghållare för de kommunala vägarna ansvarig enligt 2 kap miljöbalken för att miljökvalitetsnormerna för luft klaras längs dessa vägar.

Miljökvalitetsnormen för partiklar (PM10) har under lång tid överskridits på Hornsgatan när det gäller dygnsmedelvärdet, även om trafik- och renhållningsnämnden har vidtagit åtgärder som har haft positiva effekter på halterna och normen klarades 2012. Den ökade dammbindningen under 2014 har gett goda resultat och hittills under 2014 har endast överskridanden skett vilket ger goda förutsättningar att klara normen i år. Årsmedelvärdet om högst 40 µg/m³ har i stort klarats sedan 10 år tillbaka.

Även när det gäller kvävedioxid överskrids normen sedan länge. En viss minskning av kvävedioxidhalterna har skett de senaste 20 åren till följd av bl.a. renare fordon och införandet av trängselskatt.

Denna trend förväntas fortsätta på Hornsgatan under kommande år i takt med att äldre, tunga fordon fasas ut och ersätts med nya, renare fordon. Det är dock osäkert hur stor denna minskning kommer att bli bl.a. med hänsyn till att de faktiska utsläppen ofta skiljer från tillverkarnas uppgifter. Förvaltningen kan konstatera att minskningen inte kan beräknas vara tillräcklig för att normerna ska klaras, åtminstone inte de närmaste åren.

Det har varit svårt att hitta genomförbara åtgärder för att minska halterna av kvävedioxid. Det behöver därför utredas om det finns någon ytterligare åtgärd som kan vidtas för att förbättra luftkvaliteten på Hornsgatan med avseende på kvävedioxid. Syftet är att klarlägga om det finns förutsättningar för ett tillsynsinslag enligt 26 kap miljöbalken (jfr mark- och miljödomstolens dom den 9 juli 2012).

I länets tidigare åtgärdsprogram för luft fanns en åtgärd som innebar införande av förbud mot genomfart av tung trafik (utom bussar i linjetrafik) på Hornsgatan. Åtgärden har inte genomförts.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har tidigare (dnr 2012-2031) hänvisat till kommande åtgärdsprogram som är vägledande för miljö- och hälsoskyddsnämndens tillsyn över väghållarna vad gäller miljö kvalitetsnormerna. I det nya åtgärdsprogrammet (beslutat 27 december 2012) finns dock endast en konkret åtgärd som handlar om kvävedioxid. – ”Ökad efterlevnad av miljözonsreglerna för tunga fordon.”

Trafikkontoret arbetar med information om miljözonsreglerna och polisen ansvarar för kontroll av efterlevnaden. Även om efterlevnaden av miljözonsreglerna skulle bli 100 % beräknas halten kvävedioxid sjunka med endast ca 3 % (SLB 7:2010). Förvaltningen konstaterar därför att det finns behov av ytterligare åtgärder för att normerna för kvävedioxid ska klaras.

Enligt SLB-rapport 7:2010 skulle ett förbud mot genomfart av tunga fordon (exklusive SL-bussar) på Hornsgatan minska halten kvävedioxid med ca 10 %. Åtgärden är inte tillräcklig för att miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid ska klaras på Hornsgatan, men det skulle förbättra miljön och hälsan för de som bor och vistas på Hornsgatan.

Att förbjuda den tunga trafiken på Hornsgatan har ansetts svårt att genomföra på grund av att framkomligheten på Söder Mälarstrand varit begränsad till och från sedan 2009 på grund av arbetena med Citybanan. Söder Mälarstrand är den väg som de tunga fordonen troligtvis skulle ta i stället för Hornsgatan vid ett genomfartsförbud. Från och med hösten 2014 återgår framkomligheten till det normala på Söder Mälarstrand.

Trafik- och renhållningsnämnden framförde i en skrivelse i juni 2013 att de anser att ett genomfartsförbud för tung trafik på Hornsgatan är olämpligt. Trafik- och renhållningsnämndens skrivelse utgör inte tillräckligt underlag för att miljö- och hälsoskyddsnämnden ska kunna ta ställning till vilka konsekvenser (positiva och negativa) ett förbud mot tung trafik på Hornsgatan skulle ge.

Mark- och miljödomstolen har återförvisat frågan om åtgärder rörande kvävedioxider till nämnden för utredning av bl.a. om det föreligger grund för ett myndighetsingripande. Mot den bakgrunden och med beaktande av vad som anförts ovan finner miljö- och hälsoskyddsnämnden skäl att med stöd av 26 kap 22 § miljöbalken förelägga trafik- och renhållningsnämnden att utreda och redovisa vad ett förbud mot genomfart av tunga fordon på Hornsgatan skulle få för konsekvenser för miljön på Hornsgatan och omkringliggande gator. Trafik- och renhållningsnämnden kan även redovisa andra

tänkbara åtgärder som kan minska halten kvävedioxid på
Hornsgatan.

Trafik- och renhållningsnämnden ska inkomma med skriftlig
redovisning till miljö- och hälsoskyddsnämnden senast den 30
november 2014.

SLUT