

Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Synpunkter på skrivelse från länsstyrelsen i Stockholms län om behov av åtgärdsprogram för att klara miljökvalitetsprogram för kvävedioxid

Sammanfattning

Naturskyddsföreningen i Stockholms län konstaterar att förhållandena är sådana att regeringen enligt miljöbalken 5 kap 5 § är skyldig att upprätta ett åtgärdsprogram för att uppfylla miljökvalitetsnormen för kvävedioxid i Stockholmsregionen.

Till de åtgärder som, enligt föreningens uppfattning, bör övervägas i ett åtgärdsprogram hör:

- införande av trängselavgifter på vägtrafiken,
- skärpta utsläppskrav vid kommunal och annan offentlig upphandling,
- förbud enligt miljöbalken 2:6 för bl a taxiföretag att inom regionen använda dieselfordon,
- differentiering av hamnavgifter i syfte att minska den tunga transittrafiken,
- miljödifferiering av parkeringsavgifter, samt
- utvidgad miljözon med skärpta bestämmelser.

I ett samlat handlingsprogram bör även ingå att försöka få till stånd en översyn av skatteundantaget för Åland i Finlands avtal med EU, att göra det tekniskt möjligt att ta ut en miljödifferierad km-skatt på tunga fordon samt att i unionen verka för att regleringen av bilavgaser – som idag är mildare för dieselfordon - blir teknikneutrala samt skärps.

Bakgrund

Länsstyrelsen i Stockholms län har i en skrivelse till regeringen begärt klagörande om hur man ska hantera planförslagen som väntas bidra till ökad trafik och därmed bidra till överskridande av miljökvalitetsnormen för kvävedioxid när denna blir bindande 1 januari 2006. Enligt plan- och bygglagen 2 kap 2 § får planläggning *"inte medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken överträds"*. Länsstyrelsen har ett specifikt ansvar enligt PBL 12 kap 1 § att se till att planer som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överskrid inte träder i kraft. Länsstyrelsen hävdar i skrivelsen att en "strikt" tillämpning av lagstiftningen kan leda till att nödvändig byggnation förhindras eller sprids ut över ett större område, vilket i sin tur skulle kunna leda till att miljökvalitetsnormen visserligen klaras men att de utsläppen totalt sett ökar.

Miljökvalitetsnormer är ett nytt inslag i svensk lagstiftning och myndighetsutövning. Regelverket baseras på EU-direktiv och är helt bindande. I propositionen om den nya miljöbalken och dess följdlagstiftning fastslås målsättningen med normerna helt entydigt. Normerna skall följas, punkt slut. Något utrymme för dispenser m m finns inte. När länsstyrelsen efterlyser en mindre "strikt" lagtillämpning ber man således att regeringen ska ge klartecken för lagbrott.

I regeringens miljömålsproposition 1997/98:45 sägs att målet är att *"Luften ska vara så ren att människors hälsa samt djur, växter och kulturvärden inte skadas."* Syftet med miljökvalitetsnormen för kvävedioxid är att medverka till att detta mål uppfylls. Höga halter av kvävedioxid i luften kan ge hälsobesvär för personer med astma, allergier och lungsjukdomar. Kvävedioxid kan också förstärka andra problem, som t ex allergier genom att påverka lungfunktion och luftvägar. Kväveutsläpp medverkar vidare till bildning av marknära ozon, försurning, övergödning och sekundär partikelbildning.

Luftföroreningar är ett mycket stort hälsoproblem. Enheten för Miljömedicin vid Stockholms läns landsting bedömer att antalet personer som årligen dödas av luftföroreningar i regionen är av samma storleksordning som det antal som dödas i trafikolyckor. Utöver det mänskliga lidandet leder föroreningarna till stora kostnader. Kostnaderna för Stockholms läns landsting för behandling av astma beräknas vara 70-300 miljoner kronor per år.

Trafiken är den främsta orsaken till de höga värdena av kväveoxider i Stockholm. Miljöförvaltningen i Stockholm beräknar att 60 procent av utsläppen i Stockholm kommer från vägtrafiken medan resten kommer från uppvärmning och arbetsmaskiner. Av vägtrafiken svarar personbilarna för 60 procent, de tunga fordon för resten.¹

Eftersom miljö kvalitetsnormen enligt prognoserna kommer att överskridas på flera ställen i Stockholm även efter det att den nya miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid blir bindande 1 januari 2006 är regeringen enligt miljöbalken 5 kap 5 § skyldig att upprätta ett åtgärdsprogram. Huvudinsatserna måste rimligen rikta in sig på vägtrafiken, men även andra utsläppskällor, inte minst arbetsmaskiner, bör uppmärksammas.

Ett åtgärdsprogram för att minska NOx-utsläppen måste innehålla en rad olika åtgärder som sammantaget skulle föra med sig en rad förbättringar även för andra miljöproblem t.ex. buller och utsläpp av koldioxid, kolväten, partiklar m m. Behovet av nya vägar som skadar värdefulla natur- och kulturmiljöer skulle minska. Åtgärder som minskar vägtrafiken – och därmed trängselproblemen – skulle innebära stora ekonomiska vinster för regionen som helhet, främst för näringslivet och för kollektivtrafikanterna.

Utgångspunkten för Länsstyrelsens skrivelse tycks vara en oro för att miljö kvalitetsnormer kan komma att begränsa byggverksamheten i Stockholm, att det råder en motsättning mellan ökat byggande och en god miljö. Utmaningen måste, som föreningen ser det, vara att söka kombinera den utveckling och expansion Stockholmsregionen genomgår med en offensiv miljöpolitik. Att den ansvariga myndigheten känner uppgivenhet inför denna utmaning är naturligtvis oroande.

Ökat byggande och en växande befolkning måste inte med lagbundenhet leda till ökade utsläpp. Med ett systematiskt arbete med planering, reglering, avgiftssättning, beskattning och attitydpåverkan är det definitivt möjligt att i Stockholmsregionen härbärgera fler människor och samtidigt minska utsläppen, förbättra luftmiljön och spara de stora grönområdena. Dåligt planerad bebyggelse med usel kollektivtrafikförsörjning innebär ökad biltrafik. Storsatsningar på motorleder betyder ökade utsläpp av kväveoxider. Med en målmedveten samhällsplanering och genomtänkta styrmedel kan konflikten mellan ökat byggande och god luftkvalitet elimineras.

Förslag till inslag i ett åtgärdsprogram

• Införande av trängselavgifter på vägtrafiken

Mindre vägtrafik betyder mindre avgasutsläpp. Mindre köer betyder högre genomsnittsfarter och färre accelerationer och därmed lägre utsläpp per körd kilometer. Med styrande trängselavgifter skulle trafiken minska, särskilt i rusningstid. Trängselavgifter skulle innebära mycket stora samhällsekonomiska vinster och således stärka den ekonomiska tillväxten. Förbättrad framkomlighet gynnar främst yrkestrafiken och kollektivtrafiken. Trängselavgifter minskar behovet av stora, dyrbara och trafikgenererande motorleder genom värdefulla natur- och kulturmiljöer. Kontrollen över trängselavgiftssystem (inklusive överskotten) bör ligga hos kommunerna eller landstinget. Intäkterna bör inte öronmärkas för trafiksektorn utan kunna användas fritt inom de kommunala budgetarna. Om avgifterna inkluderar moms gynnas näringslivets transporter framför privatbilismen.

• Skärpta utsläppskrav vid kommunal och annan offentlig upphandling

Landstinget och kommunerna köper in transporter med färdtjänst, taxiresor, skolskjutsar, sjuktransporter osv för stora belopp. Även de statliga myndigheterna belägna i Stockholm köper in stora mängder transporter. Många av de inköpta transporterna sker idag med dieslbilar. Om detta transportarbete istället skedde med fordon med lägre utsläpp av kväveoxider skulle detta medverka till att klara miljö kvalitetsnormen.

I Landstingets miljöbokslut för 1999 anges att 48 procent av taxibilarna är dieseldrivna. För färdtjänstbussar är siffran 95 procent. Nyttfordonen rullar en stor del av dygnet och utgör därför en proportionellt sett mycket stor källa till kväveoxidutsläpp. Om stat, landsting och kommuner i sin upphandling ställer krav på att transporterna utförs av bilar med låga utsläpp av kväveoxider skulle det snabbt ge effekt eftersom taxibilarna har en kortare omloppstid än personbilar. På längre sikt kommer andrahandsmarknaden också att påverkas när färre dieslbilar köps in.

¹ Miljöbedömning av trafikscenarier, Miljöförvaltningen i Stockholm 1998

Eftersom 52 procent av alla taxibilar är bensenbilar finns alternativen redan idag. Ett taxibolag i Stockholm har redan beslutat köpa in ca 30 hybridbilar med mycket låga utsläpp. Liknande initiativ kan uppmuntras genom att på ett klokt sätt använda den offentliga sektorns upphandling.

På motsvarande sätt är det viktigt att offentliga upphandlare konsekvent uppmuntrar användning av lastfordon och arbetsfordon med låga utsläpp, t ex enligt den belöningsmodell Vägverket tillämpar där entreprenörer får en extra bonus för varje arbetstimme man utnyttjar maskiner med bästa utsläppsprestanda.

Vägverket, region Stockholm lovar i sitt miljöprogram att samverka med kommunerna för att ta fram en transportkvalitetsanpassad upphandling.²

• **Förbud enligt miljöbalken 2 kap 6 § för bl a taxiföretag att inom regionen använda dieselfordon**

I ett brev i oktober 1999 till miljöborgarrådet i Stockholm stad, Alf Samuelsson, uppmanade Naturskyddsföreningen i Stockholms län och Stockholms Naturskyddsförening staden att med hänvisning till den s k utbytesregeln i miljöbalken (MB 2 kap 6 §) förelägga bl a taxiföretagen i kommunen att utnyttja bästa tillgängliga teknik som ger den minsta miljöpåverkan, dvs att sluta använda dieseldilar och helt övergå till traditionella bensenbilar eller andra mera miljövänliga alternativ.

Staden har tyvärr inte reagerat på vår begäran, men vi hävdar att det finns gott stöd i lagen och dess förarbeten för ett sådant ingripande, inte bara i Stockholm utan i samtliga kommuner i regionen.

• **Miljödifferiering av hamnavgifterna i syfte att minska den tunga transittrafiken**

Endast en bråkdel av den tunga godstrafik som passerar genom hamnarna i Stockholm har mål- eller startpunkter i regionen. Denna trafik väljer Stockholms hamn eftersom andra, från transportsynpunkt mera rationella lösningar inte kan konkurrera med de färjelinjer som genom att angöra Åland kan basera sin ekonomi på skattefri försäljning av sprit och tobak. Stockholm stad kan styra bort påverka den tunga transittrafiken från stadens vägnät t ex genom att differentiera hamnavgifterna så att genomströmningen av lastbilar genom staden minskar. En annan möjlighet kan vara att helt enkelt maximera det antal lastbilar som får passera hamnarna..

Med en sådan reglering kommer transittrafiken andra, logistiskt mera vettiga hamnar som t ex Oxelösund, Södertälje eller Kapellskär varvid miljöbelastningen på Stockholm skulle minska. De lastbilar som har Stockholm stad som mål kommer ändå att välja Stockholms hamn.

• **Miljödifferiering av parkeringsavgifter**

Många av bilarna som kör på stadens gator är företagsbilar. Eftersom dieseldilar är dyrare i inköp men billigare i drift väljer många att ha en företagsbil med diesel drift. En viktig subvention som staden ger är rätten att parkera obegränsat för en fast avgift, s k nyttoparkering. Genom att differentiera taxorna för nyttoparkeringstillstånd efter utsläppsnivåer kan fler stimuleras att undvika dieseldilar.

I diskussionsunderlaget för strategisk trafikplan föreslår stadsbyggnadskontoret i Stockholm att miljöbilar ska få lägre avgift och att det ska finansieras med högre avgifter för övriga bilar. Förslaget omfattar boendeparkering, besöksparkering, nyttoparkering och parkering i garage tillhörande Stockholm parkering.³

Ett annat sätt att minska dieseldilarnas negativa miljöpåverkan är att inte ge boendeparkeringsdispens för förmånsbilar som drivs på diesel. Priset för ett månadsmerke för boendeparkering kan också differentieras efter utsläpp av kväveoxid.

• **Utvidgad miljözon med skärpta bestämmelser**

I dag finns en miljözon i Stockholms innerstad som efter 2001 endast tillåter tunga fordon som tillhör den bästa EURO-klassen. Miljözonen är begränsad till innerstaden men gäller ej på vissa genomfartsleder. Möjligheterna att skärpa miljözonen genom att utvidga den till fler kommuner samt till att även gälla även de områden där miljökvalitetsnormen för kväveoxider riskerar att överskridas, t.ex. belastade infartsleder. Sådana åtgärder måste sannolikt kompletteras med t ex förbättrade möjligheter till infartsparkeringar där omlastning av gods kan ske till lågemissionsfordon eller tåg.

Arbete inom EU

• **Ålands skatteundantag**

I Finlands avtal med EU anges två specifika undantag för Åland när det gäller den gemensamma marknaden. Det ena gäller ägandet av fastigheter, det andra beskattningen. En konsekvens av det andra undantaget är att försäljning av varor inte beskattas om den sker vid färd mellan EU (Sverige/övriga Finland) och Åland. Skatteundantaget är en viktig förklaring till att tusentals tunga lastfordon och många personbilar helt i onödan

² Miljöprogram Vägverket region Stockholm 1998

³ Strategisk trafikplan för Stockholm diskussionsunderlag feb 1999, Stadsbyggnadskontoret

förs in i Stockholms centrum, vilket i sin tur bidrar till att de svårigheter att klara miljö kvalitetsnormer som länsstyrelsen i sin skrivelse pekar på.

I avtalet mellan Finland och EU sägs emellertid att *"Om kommissionen skulle finna att det inte är motiverat att behålla de bestämmelser som finns i punkt a/, särskilt med tanke på sund konkurrens och egna intäkter, skall kommissionen förelägga rådet ändamålsenliga förslag som rådet skall besluta om i enlighet med tillämpliga bestämmelser i Romfördraget."* Stadgandet innebär att kommissionen bör verka för att undantaget avskaffas om det kan visas att det motverkar t ex *"sund konkurrens"*. Det torde vara uppenbart att Ålands skatteundantag motverkar sund konkurrens mellan olika transportslag och rutter. Sverige bör därför inom EU väcka frågan om att avskaffa det åländska undantaget, både med hänvisning till dess negativa effekter på transportmarknaden men också för dess negativa miljöeffekter.

• **Miljörelaterad km-skatt på tung trafik**

Inom EU driver flera viktiga aktörer, inte minst EU-kommissionen men också den svenska regeringen på för att få till stånd en gemensam standard som skulle möjliggöra för medlemsländerna att införa en körsträckerrelaterad beskattning av individuella fordon. Med en sådan lösning skulle det vara möjligt att differentiera beskattningen på olika sätt, t ex med hänsyn till viktprestanda (och därmed fordonens förväntade slitage på vägen) och utsläpp. Då skulle det också vara möjligt att inom områden där miljö kvalitetsnormer överskrids, relatera beskattningen till fordonens utsläpp av t ex kväveoxider.

• **Teknikneutrala bilavgasregler**

Innan det svenska EU-inträdet gällde samma avgasregler för bensin- och dieslbilar. Inom EU tillämpas dock mindre strikta regler för dieslbilar än för bensinbilar. Nuvarande reglering ger onödiga negativa miljöeffekter och hämmar den tekniska utvecklingen. Sveriges bör inom unionen på alla sätt verka för att avgasreglerna revideras och blir teknikneutrala. En sådan förändring skulle bidra till att klara miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid i Stockholm.

Ytterligare exempel på tänkbara åtgärder för att minska kväveoxidutsläppen redovisas i bilaga.

Magnus Nilsson
ordförande

Andra åtgärder för att minska utsläppen av kväveoxider

• Stimulera cyklandet

Hälften av alla resor i länet är kortare än 5 km vilket är ett idealiskt cykelavstånd. De korta bilresorna är också värst för miljön eftersom motorerna kräver en fetare bränsleblandning och katalysatorn inte fungerar fullt ut de första kilometrarna. Idag är cyklandet i Stockholms län satt på undantag och endast 5 procent av resorna i länet sker med cykel. Att cykla till arbetet har fördelar inte bara genom att det är avgasfritt utan också genom att det är bra för folkhälsan. Stockholms stad, Vägverket och landstinget kan göra mycket för att öka cykelns andel av resorna. De fem viktigaste punkterna som Stockholm stad kunde göra för att öka cyklandet var enligt en undersökning: Bättre cykelvägar, säkrare parkeringsmöjligheter, bättre underhåll av gator, cykel med på t-bana/buss, bättre vinterskötsel.⁴ Vägverket och kommunerna kan bygga ut de regionala cykelstråken i snabbare takt, kommunerna och SL kan samarbeta för säkrare infartsparkeringar för cykel vid viktiga kommunikationspunkter. Dessutom kan landstinget och kommunerna stimulera de anställda att cykla till jobbet genom att i likhet med Landskrona kommun ge en liten ersättning till dem som inte tar bilen.⁵

• Utveckla kollektivtrafiken

Idag står kollektivtrafiken för ca 40 procent av trafikarbetet i länet. Denna andel har minskat sedan 1980. Denna trend behöver vändas för att inte utsläppen av kväveoxider ska börja öka. I Stockholm stads program mot växthusgaser⁶ har man visat att utbyggnad av kollektivtrafik kan ha en starkt avlastande effekt i Stockholms förorter och på huvudtrafiklederna. Effekterna i innerstaden, där kollektivtrafiken är väl utbyggd, är måttliga. Minskar biltrafiken minskar också kväveoxidutsläppen.

• Bränslesnål körstil -Ecodriving

Utsläppen av kväveoxider är störst när motorerna går på dåliga varv vid acceleration och inbromsning. Genom att utbilda förare som kör kommunernas och landstingets fordon i bränslesnål körstil kan bränsleförbrukningen och därmed även utsläppen minska. Med ett snålare körsätt kan bränsleförbrukningen minskas med upp till 25 procent för såväl personbilar som lastbilar enligt Miljöförvaltningen i Stockholm.⁷

• Bilpooler

Ett effektivt sätt att minska trafikarbetet med bil är att byta till en delad bil i bilpool. Studier av bilpooler i Oslo, Nederländerna och Tyskland visar att den enskilde minskar bilåkandet med mellan 30-58 procent efter inträde i en bilpool. Resorna görs istället med cykel, kollektivtrafik eller till fots.⁸ Särskilt intressant är bilpooler i stadskärnor där efterfrågan på parkeringsplatser överstiger tillgången. Om man äger bil utgör de fasta kostnaderna en stor andel. Det gör att man inte blir lika priskänslig när bilen väl är inköpt, då ser man kanske bara de rörliga kostnaderna framför allt bränslepriset. Om fler äger bil i bilpool i stället kommer de att möta den verkliga marginalkostnaden. På längre sikt kan detta leda till att bilen används på ett mer effektivt sätt som gynnar kollektivtrafiken och minskar kväveoxidutsläppen. Vid planeringar av nya områden kan bilpool vara ett sätt att minska nybyggnationers trafikökande effekt. Kommunen kan gynna bilpooler genom att subventionera parkering.

• Fler miljöbilar i kommunerna och landstinget

Om en större del av trafikarbetet utförs av miljöfordon kan utsläppen av kväveoxider minskas kraftigt. En elbil har inga emissioner medan biogas- och etanolbilar har lägre utsläpp än både dieselbilar och bensinbilar av ny modell. Störst verkan får man om bilar som används mycket byts mot miljöbilar t.ex. bilar i bilpooler, företagsbilar, taxibilar och distributionsbilar. Här kan kommuner, landstinget, de statliga verken påverka mycket genom att handla upp miljöbilar i första hand.

• Ställ miljökrav på ”egen bil i tjänsten”

Kommuner och landsting kan ställa krav på de anställdas bilar som används i tjänsten mot ersättning från arbetsgivaren. Det finns kommuner med ambitiösa miljöbilsprogram som samtidigt ersätter biltransporter med bilar utan katalysator eller dieselbilar med höga NO_x-utsläpp.

⁴ Ökad cykelpendling, men hur? Utrednings och statistikkontoret 2000

⁵ Miljöanpassad pendling, Landskrona kommun 2000

⁶ Handlingsprogram mot växthusgaser – trafik Miljöförvaltningen 1997

⁷ Trafikmiljöprogram för Stockholm – en bakgrundsbeskrivning, Miljöförvaltningen 2000

⁸ Carsharing KFB rapport 2000:15

• Miljöbussar

Tunga fordon som bussar står för en betydande del av NO_x-utsläppen eftersom de har större motorer och används under större del av dygnet. SL har ersatt dieselbussarna i innerstaden med etanolbussar vilket inneburit en minskning av NO_x-utsläppen från 2 ton per buss och år till 0,8 ton.⁹ Kollektivtrafikens utsläpp i innerstaden kan minska än mer om stombussnätet byts till spårvagnar utan NO_x-utsläpp samt om resten av bussparken som trafikerar förorter byts ut mot bussar med låga NO_x-utsläpp.

• Kollektivtrafikfiler

För att öka beläggningen i bilarna och underlätta för kollektivtrafiken kan de stora infartsvägarna förses med kollektivtrafikfiler där bussar samt bilar med tre eller fler får färdas. De som samåker kommer då fortare fram på de infartsleder som saknar vägbunden kollektivtrafik. Det minskade utrymmet på infartslederna leder samtidigt till minskat trafikarbete. I innerstaden kan kollektivtrafikens framkomlighet ökas betydligt om fler kollektivtrafikkörfält skapas.

• Samåkning

1970 satt i genomsnitt 1,49 personer i varje bil. 1990 hade siffran sjunkit till 1,27 personer. Om beläggningsgraden ökar, kan trafikarbetet minskas samtidigt som resandet ökar. Ett sätt att öka beläggningsgraden är att öka de rörliga kostnaderna för personbilarna. Vägverket i Stockholm skriver i sitt miljöprogram från 1998 att de ska inleda ett samåkningsprojekt tillsammans med Stockholm stad.¹⁰ Inriktningen bör vara att dels underlätta matchningen mellan anställda i staden genom ett samåkningsprogram på intranet dels att underlätta ekonomiskt för de som samåker. Två sätt att ekonomiskt stödja samåkning är att dels ge reseersättning både till föraren och passageraren, dels att ge högre ersättning till den som samåker än ensamåkaren. Vägverket kan utsträcka sitt projekt också till landstinget som är den andra stora arbetsgivaren i länet och därefter till övriga kommuner.

• Tätare stad

Stockholm har de senaste decennierna blivit en glesare stad vilket har lett till ett ökat behov av resor. I stadens fortsatta utveckling kan denna utglesning undvikas genom bättre planering som minskar behovet av bilresor. Det går att göra genom att planera nya bostadsområden i goda kollektivtrafiklägen och planera dem för lägre behov av bil t.ex. genom att minska antalet parkeringsplatser och underlätta för bilpooler. Genom markanvisningar och bygglov kan kommunen påverka bilbehovet. I Stockholms handlingsprogram mot växthusgaser beräkna att en resurssnål bebyggelselokalisering kan reducera bilarbetet med åtminstone 10procent.¹¹

⁹ Miljöbokslut 99, Stockholms läns landsting

¹⁰ Miljöprogram Vägverket region Stockholm 1998

¹¹ Handlingsprogram mot växthusgaser- trafiken 1997, Miljöförvaltningen