

Remissyttrande från Gröna Bilister

Åtgärdsprogram för att sänka halterna av hälso- skadliga partiklar och andra föroreningar i Norrköpings kommun

Inledning

Som Sveriges enda miljödrivna bilistorganisation vill Gröna Bilister aktivt bidra till att minska bilismens negativa påverkan på hälsa och miljö. Utifrån detta medverkar organisationen gärna aktivt till såväl framtagandet av ett åtgärdsprogram för att uppfylla miljö kvalitetsnormen för partiklar i Norrköping som i genomförandet av det samma. Förslagen som vi lägger fram här är i hög utsträckning också genomförbara i andra delar av landet där partikelutsläppen bör minskas.

Utöver de förslag som Gröna Bilister lämnar i detta yttrande, finns förslag av relevans i tidigare yttranden, bl.a. gällande andra kommuners föreslagna åtgärdsprogram för att klara miljö kvalitetsnormer. Vi hänvisar också till vår kommungranskning av Norrköping ur miljöbils perspektiv, med relaterade bedömningar och rekommendationer. Detta material finns publicerat på vår webbplats, www.gronabilister.se. Slutligen hänvisar vi till handboken "Utmaning 2010" där de bästa exemplen på kommuners miljöbilsarbete finns samlat.

Generella synpunkter

Miljö kvalitetsnormen för partiklar PM10 är tvingande. Det bör därför vara självklart att skyndsamt uppfylla normen, vilket kräver kraftiga minskningar jämfört med dagens nivåer av partikelutsläpp.

Miljö kvalitetsnormen för partiklar innebär en stark nationell och lokal fokusering på PM10-partiklar, de enda som omfattas av normen, medan epidemiologiska studier pekar på att man borde ha minst tre olika partikelnormer – förslagsvis PM10, PM1 och PM 0,1. PM10 fångar in grova dammpartiklar, PM1 storskalig sekundär partikelbildning (svavel och kvävesalter) och PM 0.1 partiklar från direktinsprutande bilmotorer.

Genom att fokusera enbart på PM10 riskerar man att gå miste om potentialer i minskningar av de totala hälso- och miljö riskerna. Därför är vi starkt positiva till att kommunen i förslaget till åtgärdsprogram också diskuterar de finare partiklarna – men lika negativa till att man därefter nästan uteslutande resonerar kring PM10.

Flera av förslagen för att minska partikelutsläppen medför också andra fördelar för miljö som hälsa, men också för samhälls- och hushållsekonomi samt trivsel. Detta redovisas knapphändigt

eller inte alls, innebärande att inga förslag har genomgått ens en rudimentär miljökonsekvensbedömning. Vi uppmanar kommunen att som en del av det kommande beslutsunderlaget redovisa de miljö- och hälsomässiga konsekvenserna av de förslag man för fram, så att de åtgärder som har tillkommande positiva miljöeffekter kan väljas framför de som snävt adresserar endast ett problem.

Synpunkter på processen

Miljökvalitetsnormen för partiklar PM10 är tvingande sedan 31 december 2004. Mot bakgrund av att Norrköping inte uppfyller normen, och att regeringen begärt ett åtgärdsprogram från kommunens sida, är det märkligt att kommunen tagit så lång tid på sig att ens komma fram till ett förslag till åtgärdsprogram.

Inför den fortsatta processen vill vi framföra följande synpunkter:

- **En årlig åtgärdsplan** bör tas fram, som komplement och precisering till det mer långsiktiga och åtgärdsprogrammet. Det är viktigt att ett brett deltagande eftersträvas i framtagandet och genomförandet av en sådan åtgärdsplan.
- **Giltighetstiden** för åtgärdsprogrammet bör klart anges. En möjlig tolkning av den nuvarande bristen på precisering skulle kunna vara att programmet ska gälla tills partikelnivåerna ligger under de lagstadgade gränsvärdena.
- Åtgärdsprogrammet för partikelnivåerna bör **relatera till andra beslutade program** för Norrköping kommun, såsom miljöprogram, trafikplan och översiktsplan, liksom åtgärder som idag genomförs separat, exempelvis med av staten eller EU beviljade medel. Dessa dokument är omnämnda i åtgärdsprogrammets inledning, men det är ännu oklart om programmen faktiskt skrivs för att uppfylla miljökonsekvensnormer för partiklar och kväveoxider.
- I remissversionen av åtgärdsprogrammet för trafiken berörs **angränsande kommuner** och länet knappast alls, vilket är en brist. Ett konkret och resultatriktat samarbete kan ge ökad kostnadseffektivitet och innebär därmed att fler miljöåtgärder kan genomföras inom befintlig budget.

Åtgärdsförslag

Kommunen presenterar ett antal möjliga åtgärder för att minska partikelmängderna och utsläppen av kväveoxider. Nedan ger vi vår syn på de av dessa, utifrån remissutgåvans bruttolista över åtgärder.

Drifts- och anläggningstekniska åtgärder

I detta avsnitt föreslås dammbindning, ändrad sandning, sopning och spolning samt annan vägbeläggning och uppvärmda vägbanor.

Dammbindning och flertalet andra föreslagna åtgärder i detta avsnitt medför höga kostnader

och har begränsad eller direkt negativ övrig miljönytta. Dessutom förutsätts precisa prognoser för att åtgärden ska vara effektiv. Åtgärdsprogrammet bör därför inte fokusera på de åtgärder som diskuteras i detta avsnitt.

Tvingande beteendepåverkande åtgärder

I detta avsnitt läggs en rad förslag fram som effektivt minskar dels den totala bilismen, dels miljöpåverkan per fordon; förbjuden genomfart sänkt hastighet. Miljözon för tunga fordon och grön våg.

Sänkt hastighet föreslås endast på en begränsad vägsträcka, ”Helst bör 30 km/h endast införas mellan Lindövägen och Sjötullsgatan”. Begränsningen, som inte motiveras, förefaller märklig eftersom betydligt fler vägar har partikelnivåer som överskrider gränsvärdet. På samma sätt förhåller det sig med påståendet att ”För att få så bra efterlevnad som möjligt bör tiden [som hastighetsbegränsningen gäller] begränsas så mycket som möjligt”. Inget talar för att detta skulle vara sant – tvärtom har Stockholms generella införande av 30 km/h i hela innerstaden utom genomfartsleder, alltid och överallt, fått en mycket hög efterlevandegrad.

Kommunen anger som en självklarhet att ”inga åtgärder görs i den fysiska miljön” [...] för att återspegla hastighetsbegränsningen. Varför sådana åtgärder inte ska göras framgår inte. Vidare anges det vara ”viktigt att informera om att denna hastighetsbegränsning till 30 km/h görs av miljöskäl och inte trafiksäkerhetsskäl”. Kommunens argumentation är tveksam igen eftersom sänkt hastighet väsentligt minskar trafikdödligheten – 8 av 10 oskyddade trafikanter som blir påkörda i 50 km/h dör, medan n klar majoritet överlever samma olycka i 30 km/h. Därmed är den lägre hastigheten i linje med den av riksdagen beslutade nollvisionen, och det vore märkligt av kommunen att förneka detta.

Kommunen resonerar varken om vad en lägre hastighet innebär för de övriga åtgärder som föreslås, hur övriga miljömål påverkas eller vilka övriga välfärdsvinster som sänkt hastighet kan ge upphov till. Vid en sådan samlad bedömning skulle det framgå att generellt sänkta hastigheter i innerstaden är en synnerligen kostnadseffektiv åtgärd med flera andra miljövinster, bl.a.:

- Sänkt hastighet minskar partikelutsläppen direkt, mer än vad kommunen verkar ha insett, eftersom ryckigheten i trafiken minskar.
- Sänkt hastighet minskar partikelutsläppen indirekt, eftersom tveksamheten att cykla eller gå minskar när bilarnas hastighet är lägre. Dessutom minskar tidsvinsten med att köra bil, vilket får fler att gå, cykla eller åka kollektivt.
- Sänkt hastighet minskar utsläpp av NOx och CO2 liksom buller såväl direkt som indirekt, enligt ovanstående resonemang. Därmed bidrar åtgärden till flera miljömåls uppfyllande.

Kommunen föreslår prioritera sänkt hastighet, till 30 km/h i hela innerstaden med undantag för större genomfartsleder som bör ha högre hastighet, samt eventuellt vissa områden som bör ha lägre hastighet.

Kommunen bör skyndsamt införa en miljözon för tung trafik – Norrköping är idag särskilt utsatt, eftersom en stor del av de lastbilar som inte längre godkänns i t.ex. Stockholm hamnar i Norrköping. Kommunen bör också överväga att som första kommun i landet införa en miljözon för personbilar, så att t.ex. inga bilar utan katalysator tillåts i innerstaden. Effektivare än dessa båda åtgärder kan dock en satsning på ökad samlastning vara. Åtskilliga stora åkerier har ökat samlastningen i bl.a. Göteborg, vilket väsentligt minskat antalet lastbilar i innerstaden. I gengäld ges ”samlastande” lastbilar som uppnår en viss fyllnadsgrad plats i kollektivtrafikkörfälten. andel gods på järnväg. Vidare bör systematiska åtgärder vidtas för att flytta gods från lastbil till järnväg ger en lång rad miljö- och trafiksäkerhetsmässiga fördelar. Att kommunen helt saknar förslag på detta område är utomordentligt svagt.

Mjukare beteendepåverkande åtgärder

Under denna rubrik samlas väsensskilda åtgärder och områden som utökat resande med kollektivtrafiken, ökad gång och cykling, starkare miljökrav i upphandling, bättre trafikinformation, ändrade parkeringsregler och flera åtgärder mot dagens höga andel dubbdäcksanvändning. Nedan kommenteras de mest centrala i den ordning de förekommer i dokumentet.

1. Kollektivtrafik

De föreslagna åtgärderna är tandlösa, otillräckliga och oprecisa – att satsa på att ungdomar ska välja bussen för att i framtiden inte bli bilberoende må vara angeläget men det är förstås inte ett effektivt verktyg för att snabbt komma till rätta med Norrköpings för höga partikelhalter. Åtgärderna borde fokusera på det kollektivtrafikresande som ersätter andra trafikformer som har högre utsläpp av partiklar och kväveoxider per person – om t.ex. kollektivtrafikresandet ökar på bekostnad av gång och cykling, ökar partikelutsläppen, medan miljövinsten blir stor om äldre och dåligt renade fordon ersätts med bussresande.

Utifrån ovanstående resonemang rekommenderar vi kommunen att särskilt överväga följande åtgärder för attraktivare kollektivtrafik:

- Park-and-ride-system inriktade på att ersätta bilen för resor i innerstaden, liknande Norrköpings tidigare och av Vägverket prisbelönta P-pendeln.
- Samverkan kollektivtrafik-bilpool-miljötaxi. Stockholm har nyligen infört ett samverkanskort mellan de tre trafikslagen, i syfte att onödiggöra ägande av egen bil och Göteborg planerar liknande koncept.

2. Gång och cykling

Förslagen är harmlösa och får gärna genomföras (”kontinuerligt informera om fördelarna med att gå och cykla”), men räcker inte för att få vanebilar till att ställa bilen. Kommunen föreslås på detta område införa:

- **Ekonomisk stimulans.** Försök vid bl.a. Uppsala läns landsting har visat att en relativt liten ekonomisk stimulans kan ha stor effekt på människors resvanor. Det gäller t.ex.

gratis cyklar, tävlingar eller lönepåslag för den som går eller cyklar till jobbet. Åtgärden är billig för kommunen.

- **Infrastruktur på arbetsplatsen.** Också arbetsplatsens fysiska utformning har stor betydelse för resorna till och från jobbet. Investeringar i säker och skyddad cykel-parkering och ombytesrum med dusch är billiga och kostnadseffektiva. De bör genomföras systematiskt vid alla större kommunala arbetsplatser.

3. Fordonsupphandling

Kommunens eget bilinnehav är av stor betydelse för bilismens totala miljöpåverkan i kommunen, bl.a. för att kommunen köper tillräckliga volymer bilar för att komma förbi ”hönan och ägget situationen”; privatpersoner kan tvingas avstå från att t.ex. köpa en etanolbil därför att det lokalt saknas tankmöjligheter, men kommunen kan med sina fordon stimulera fram att det etableras sådana tankmöjligheter. Kommunen servar också normalt sett sina bilar föredömligt, innebärande att det efter ett par år kommer ut miljöbilar i gott skick på andrahandsmarknaden. Norrköpings kommun har det senaste året ökat andelen miljöbilar relativt snabbt. Detta arbete bör fortsätta och forceras, varför det är märkligt att dokumentet inte fastslår någon ambition alls gällande andel miljöbilar.

I dokumentet anges att kommunen kan ställa krav vid upphandling av fordonstransporter. På så vis kan kommunen till en mycket låg kostnad stimulera fram en positiv utveckling. Då färdtjänst och skolskjuts vanligen körs av taxibolag, får kraven dessutom effekter på sektorer som kommunen normalt sett inte påverkar – t.ex. har Linköpings krav på att tillkommande fordon i färdtjänsten ska vara gasbilar lett till att närmare 70 procent av hela taxiflottan i kommunen nu är gasbilar. Norrköping bör skyndsamt ta efter grannkommunens agerande.

Nyttja ny teknik med avseende på trafikinformation

Förslagen här avser informationstavlor om aktuella utsläppsnivåer etc. Mer tand- och verkningslösa kan förslag knappast bli. De föreslås endast genomföras om kostnaden är noll.

Möjligheter och kostnad för parkering i innerstaden

Här föreslås i dokumentet att införa gratis parkering för miljöbilar, vilket bedöms få reell positiv inverkan på utsläppen och samtidigt bidra till uppfyllandet av en rad andra miljömål.

En dom vid Södertälje tingsrätt den 4 maj 2006 klargör att kommunen har rätt att gynna miljöbilar på detta sätt. Åtgärden bör genomföras som en skatteväxling mellan miljöbilar och andra fordon. Den blir då kostnadsfri för kommunen. (Förslaget återfinns under ”Åtgärder för renare fordon”). Åtgärden bör genomföras skyndsamt.

Kommunen bör också överväga att reservera de mest attraktiva p-platserna till bilpoolsbilar, för att stimulera detta nya förhållningssätt till bilen. Dessutom bör bilpoolsbilar ha förtur till parkeringar i bostadsområden, så att etablerandet av bilpooler inte försvåras av brist på p-platser. Åtgärden är kostnadsfri för kommunen.

Kommunen bör också avgiftsbelägga arbetsplatsparkering, ett kostnadseffektivt sätt att minska resandet till och från jobbet – idag är de rörliga kostnaderna ofta lägre om man tar bilen till jobbet (där man parkerar gratis) än om man låter bilen stå kvar hemma (där man måste betala p-avgift). Kommunen bör omgående tillse att alla p-platser vid kommunala arbetsplatser är avgiftsbelagda och samtidigt införa stimulans för att välja andra färdvägar till och från jobbet. Åtgärden ökar kommunens inkomster.

Övriga aktörer kan dock inte förväntas avgiftsbelägga sina p-platser, varför det är viktigt att fri parkering vid arbetsplatsen förmånsbeskattas, så som lagen redan säger. Kommunen bör hos regeringen begära att Skatteverket prioriterar detta i sin granskning, i likhet med Göteborgs stads yttrande till regeringen. Kommunen bör också ta fram en enkel manual för hur man som arbetsgivare beräknar värdet av förmånen fri parkering – värdet är lokalt bestämt och kommunen är den aktör som är bäst skickad att ta fram denna information. Vidare bör kommunen till regeringen föreslå en lagändring så att också innehavare av förmånsbilar, som står för närmare 50 procent av nybilsförsäljningen, beskattas för förmånen fri parkering på arbetsplatsen. Åtgärden är kostnadsfri för kommunen.

Översyn av avgifter och tillgång till p-platser bör inte genomföras som en engångsåtgärd, utan som en långsiktig plan med en klart fastslagen ambition att minska antalet p-platser i innerstaden med en viss procentsats och höja avgiften minst med KPI. Åtgärden är lönsam för kommunen.

Minskad användning av dubbdäck

I rapporten resoneras kring olika sätt att minska dubbdäcksanvändningen, från enbart information över avgift till förbud. Minskad dubbdäcksanvändning ger en rad miljövinster utöver minskade partikelutsläpp, i form av minskad bränsleförbrukning och därmed minskat bidrag till växthus-effekten. Dessutom minskar slitaget på vägbanan, med lägre underhållskostnad som följd.

Kommunen bör inte nöja sig med att bli ännu en informerande part utan utnyttja den särskilda roll som getts dem att påpeka för regeringen vilka regelmässiga förändringar som krävs för att minska dubbdäcksanvändningen.

Begränsade infrastrukturella åtgärder

I avsnittet föreslås en lång rad satsningar på ny asfalt, vilket historiskt har visat sig vara ett synnerligen ineffektivt och ofta direkt kontraproduktivt sätt att komma till rätta med trafikens miljöproblem. I den mån förslagen kan bidra till att minska de högsta partikelhalterna, står det klart att de knappast alls bidrar till kommunens arbete med övriga miljöfrågor.

Förutom cyklingen är ”spårbunden trafik” den enda åtgärdskategori i avsnittet som positivt påverkar åtskilliga miljöfaktorer. Satsningar på spårburen trafik avslås dock med orden ”rekommenderas inte inom ramen för åtgärdsprogrammet”, trots att trafikflödesberäkningar inte gjorts och kostnader inte utretts. Hela avsnittet är undermåligt och bör förutsättningslöst arbetas om.

Åtgärder där kommunen saknar rådighet

Örebro önskar en lagändring som ger kommunen möjligheten att kräva en högre andel biobränsle i bensin och diesel än vad som idag är lagligt. Göteborgs stad föreslår så många lagändringar att man skapat en speciell sajt för detta (www.nyalagar.nu). Kontrasten är stark gentemot Norrköping som förvisso har ett avsnitt om styrmedel bortom kommunens egen kontroll, men passivt nöjer sig med att konstatera att frågan har en annan huvudman.

Det står klart att en rad lagändringar skulle underlätta för kommunen att kostnadseffektivt och med största totala samhälls- och miljönytta uppfylla miljö kvalitetsnormerna. Kommunen bör till riksdagen och regeringen hemställa om bl.a. följande lagändringar:

- Generell rätt för kommunen att stimulera utskrotning av äldre fordon genom att erbjuda kollektivtrafikkort eller medlemskap i bilpool.
- Krav på Skatteverket att prioritera beskattning av parkeringsförmån vid arbetsplatsen.
- Ändrad förmånsbeskattning så att p-förmån beskattas även för den som har tjänstebil.
- Ändrat reseavdrag så att resor till och från jobbet ger samma avdrag oavsett om man åker bil, buss/tåg eller cykel (i linje med Skatteverkets förslag).
- Rätt för kommunen att reservera bästa p-platserna för bilpoolsbilar.
- Rätt för kommuner att införa, justera och avskaffa trängselavgift utan riksdagens och regeringens inverkan.
- Snävare statlig miljöbilsdefinition så att också låga kväveutsläpp krävs för godkännande.
- Rätt för arbetsgivare att ge kollektivtrafikkort eller cykel till anställda på samma villkor som man har rätt att ge ett gymkort.
- Rätt för kommunen att begära transportplaner vid om-/nyetablering av t.ex. större arbetsplatser eller trafikallstrande anläggningar såsom köpcentra.

Konsekvenser av överskridande

Ingenstans i dokumentet framgår vilka konsekvenser kommunen anser att dagens brott mot miljö kvalitetsnormerna för partiklar för med sig. Det är helt otillfredsställande eftersom normerna är bindande – ingen kommun har rätt att överväga om normerna ska uppfyllas eller göra samhälls-ekonomiska kalkyler på när det kan anses rimligt att de ska uppnås.

Ansvarig tillsynsmyndighet, i första hand miljökontoret, bör omedelbart vidta åtgärder för att normerna uppfylls. Dessa åtgärder måste gälla till dess att normerna kan uppfyllas också med normal trafik och/eller långsiktiga lösningar för att klara normerna har genomförts. Dessa kort-

siktiga åtgärder blir till sin natur lokala, eftersom de endast behöver genomföras på de gator och i de områden där normerna överskrids.

Andra länder har sedan länge erfarenheter av sådana åtgärder, som vanligen handlar om att vid episoder av höga utsläppsvärden stänga av vissa gator för biltrafik eller väsentligt minska trafikflödet dessa dagar. Det sistnämnda kan t.ex. ske genom att ha alternerande dagar, så att bilar med ojämna registreringsnummer tillåts köra ojämna dagar, etc. Som bilistorganisation önskar vi givetvis se ett minimum av sådana åtgärder, men ser dem som nödvändiga så länge Norrköpings föroreningsnivåer är olagligt höga.

Solna den 6 maj 2006

För Gröna Bilister

Mattias Goldmann, styrelseledamot