

Remissyttrande från Gröna Bilister

Åtgärdsprogram för att klara miljö kvalitetsnormerna för kvävedioxid och partiklar i Uppsala innerstad

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 Uppsala som i genomförandet av de 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 Uppsala 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 miljöriskerna. 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.

Syftet med samrådet uppges vara att ”tillföra kommunen kunskaper om vilka åtgärder som är mest kostnadseffektiva och som har minst negativa effekter och utifrån dem uppnå vad regeringen uppdragit åt kommunen att klara av”. Vi ställer oss bakom denna ambition, med undantag för dess ensidiga fokus på att välja åtgärder som minimerar annan olägenhet. Detta fokus

bör kompletteras med ett klart uttalande att åtgärder som medför maximalt med andra positiva effekter prioriteras.

Flera av förslagen till minskade partikelutsläpp och lägre kväveoxidhalter medför också andra fördelar för miljö som hälsa, men också för hushållsekonomi och 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.

Kommunen anger att ”Det slutgiltiga förslaget till åtgärdsprogram är en helhet och inte bara ett antal enskilda åtgärder vilket är fallet i denna samrådshandling.” Det är en riktig ambition, men vi föreslår att också det slutliga programmet fokuserar på de enskilda åtgärder som behöver göras snarare än på samlande skrivningar.

Synpunkter på processen

Miljökvalitetsnormen för partiklar PM10 är tvingande sedan 31 december 2004 och miljö-kvalitetsnormen för kväveoxider sedan 31 december 2005. Mot bakgrund av att Uppsala 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 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 Uppsala kommun, så som miljöprogrammet, den kommande trafikplanen och den kommande översiktsplanen (Gröna Bilisters remissvar på berörda dokument finns på vår webbplats), 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 miljö-kvalitetsnormer för partiklar och kväveoxider.
- I remissversionen av åtgärdsprogrammet för trafiken berörs **angränsande kommuner** och länet knappast alls, vilket är en brist. Ett konkret och resultat-inriktat 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 rubriker.

Attraktivare kollektivtrafik

I förslaget listas en mängd traditionella åtgärder för attraktivare kollektivtrafik. En prioritering bör ske utifrån vad som är kostnadseffektivt för ett ökat resande, vilket rimligen faller utanför ramen för detta åtgärdsprogram. Huvuddelen av åtgärderna syftar till ett ökat kollektivtrafikresande i största allmänhet. Istället borde åtgärderna 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 Uppsalas 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.

Parkeringsåtgärder

Att avgiftsbelägga arbetsplatsparkering, som föreslås i programmet, är 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.

Viktigare än de listade åtgärderna bedömer vi följande två åtgärder vara:

- **Gratis parkering för miljöbilar.** Uppsala är den största kommunen i Sverige, och en av allt färre större kommuner, som fortsatt inte gynnar miljöbilar med gratis parkering. Ett sådant gynnande inverkar positivt på såväl NOx som PM10, eftersom miljöbilar har lägre sådana utsläpp. 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").
- **Bästa p-platserna för bilpoolsbilar.** Genom att ge de mest attraktiva p-platserna till bilpoolsbilar, stimuleras detta nya förhållningssätt till bilen. Dessutom bör bilpoolsbilar ha förtur till parkeringar i bostadsområden, så att etablerandet av bilpools inte försvåras av brist på p-platser. Åtgärden är kostnadsfri för kommunen.

Åtgärder för att påverka resvanor

Två av de tre åtgärder som föreslås på detta område är endast informationsinsatser och den tredje berör cykelfrämjande åtgärder. Det är utomordentligt svagt av kommunen att inte ha en enda "skarp" åtgärd för att påverka folk att ställa bilen när de inte behöver den. Vi föreslår att de presenterade åtgärderna nedprioriteras till förmån för följande:

- **Trängselavgifter.** Kommunen bör utreda hur lokala trängselavgifter skulle kunna utformas för att styra bort onödigt bilresande och samtidigt erbjuda snabbare framkomlighet för dem som verkligen behöver ta bilen.
- **Skrotbilsprojekt.** De äldsta fordonen står för en oproportionerligt hög andel NOx och PM-utsläpp. Uppsala bör ta efter Lundby-projektet i Göteborg, där den som skrotade sin äldre bil utan att skaffa en ny, fick ett årskort för kollektivtrafiken eller ett års medlemskap i bilpool. Uppföljande utvärderingar visar att resvaneförändringarna består och att utsläppen väsentligt minskat.
- **Individuell reseplanering.** Vanebilisten låter sig troligen inte påverkas av allmänt utformade kampanjer. En skräddarsydd information kan bli kostnadseffektiv om den inriktas på vanebilister med långa körsträckor.
- **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 cykelparkering och ombytesrum med dusch är billiga och kostnadseffektiva. De bör genomföras systematiskt vid alla större kommunala arbetsplatser.

Åtgärder för att reducera slitagepartiklar

I detta avsnitt föreslås bl.a. information om de negativa effekterna med dubbdäcksanvändning. Dessutom resoneras kring en dubbdäcksavgift, men frågan konstateras ligga på nationellt plan. Minskad dubbdäcksanvändning ger andra miljövinster, i form av minskad bränsleförbrukning och därmed minskat bidrag till växthuseffekten. 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.

Programmet föreslår dammbindning vid perioder med risk för höga nivåer PM10. Kostnaden är hög, för att åtgärden ska vara effektiv förutsätts precisa prognoser och dammbindningen har begränsad eller direkt negativ övrig miljönytta. Åtgärden bör inte ingå i ett åtgärdsprogram.

Minskad hastighet föreslås endast ”som en akutåtgärd”. 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 vinster, 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.
- Sänkt hastighet minskar trafikdödligheten väsentligt – 8 av 10 oskyddade trafikanter som blir påkörda i 50 km/h dör, medan en klar majoritet överlever samma olycka i 30 km/h. Därmed är den lägre hastigheten i linje med den av riksdagen beslutade nollvisionen.

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.

Åtgärder för renare fordon

Under denna rubrik föreslås en lång rad åtgärder för grönare bilism som i stort sett harmonierar med Gröna Bilisters rekommendationer till Uppsala kommun i samband med vår tidigare gransk-

ning av kommunen (se vår webbplats). Vi menar att kommunen skyndsamt bör genomföra dessa åtgärder, som dessutom i allt högre grad är att se som en försäkring mot allt högre olje- och därmed bensin- och dieselpriiser. Dock bör de genomföras utifrån ett helhetsperspektiv som fattas i dokumentet – t.ex. innehåller dokumentets förslag till snabbare utskrotning av äldre personbilar inga incitament att i högre grad åka kollektivt eller gå med i en bilpool (se avsnittet om resvanor ovan). Dessutom bör förslagen i görligaste mån genomföras kostnadsneutralt, så att t.ex. gratis parkering för miljöbilar kompenseras genom höjda p-avgifter för övriga fordon. Därmed innebär inte ett ökat antal miljöbilar minskade resurser till kommunens kärnverksamhet.

Att minska antalet kallstartar med hjälp av högre andel som använder motorvärmare ger stora miljö-, hälso- och ekonomiska vinster i form av minskad bränsleförbrukning. Dessa nämns inte alls, vilket gör att beslutsunderlaget för denna del felaktigt pekar mot att inte prioritera denna åtgärd. Kommunen har tidigare, bl.a. via det då kommunägda energibolaget, delfinansierat motorvärmare. Detta bör ske igen. Samtliga fordon kommunen köper och leasar bör självfallet vara utrustade med motorvärmare (samtliga etanolfordon har detta som standard). Det gäller också samtliga transporttjänster kommunen köper in. Kommunen bör också begära timerförsedda motorvärmare vid all nybyggnation av bostäder, kontor och större affärer.

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. Miljöeffekten blir dessutom stor, eftersom en taxibil i runda tal motsvarar tio privatbilar. Gröna Bilister är fortsatt starkt kritiska till att Uppsala inte upphandlat färdtjänsten en enda gång sen 1993 och därför inte heller ställer ett enda relevant krav på de operatörer som kör färdtjänst åt kommunen.

Restriktioner för trafiken

Kommunen bör skyndsamt införa en miljözon för tung trafik – att vara landets största kommun utan miljözon gör Uppsala särskilt utsatt, eftersom en stor del av de lastbilar som inte längre godkänns i t.ex. Stockholm hamnar i Uppsala.

Kommunen bör överväga att som första kommun i landet införa en miljözon för personbilar, så att t.ex. inga bilar utan katalysator tillåts i innerstaden.

Åtgärder avseende den kommunala fordonsflottan

Kommunens eget bilinnehav är av stor betydelse för bilismens totala miljöpåverkan i kommunen, bl.a. för att:

- Kommunen kan vara föregångare i inköp av miljöbilar och då stimulera den lokala bilhandeln att ta hem och marknadsföra dessa bilar.
- 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 normalt sett sina bilar föredömligt, innebärande att det efter ett par år kommer ut miljöbilar i gott skick på andrahandsmarknaden.

Uppsala kommun har det senaste året ökat andelen miljöbilar mycket snabbt. Detta arbete bör fortsätta och forceras.

Ändrad infrastruktur (ny)

I programmet saknas fokus på en ändrad infrastruktur och åtgärder för att minska resebehoven, trots att det är bland det mest effektiva en kommun kan göra för att minska trafikens miljöpåverkan. Bland de åtgärder som bör övervägas på detta område finns.

- Ökade möjligheter till avdrag för arbetsplats i hemmet.
- ”Jobbhus” som minskar pendlingsbehovet.
- Stimulans för videokonferenser, telefonmöten etc.
- Reseplaner vid varje större nyetablering eller om-/tillbyggnad, så att byggherren eller beställaren (t.ex. stormarknaden) får i uppgift att minimera privatbilismen till, från och inom området.
- Ökad andel gods på järnväg. Att flytta gods från lastbil till järnväg ger en lång rad miljö- och trafiksäkerhetsmässiga fördelar, och att kommunen helt saknar förslag på detta område är utomordentligt svagt.
- Ökad samlastning. 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.

Lagändringar

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 Uppsala som i detta dokument på punkt efter passivt nöjer sig med att konstatera att frågan har en annan huvudman eller at ärendet ligger utanför kommunens mandat.

Utifrån kommunens föreslagna program, bör kommunen till riksdagen och regeringen hemställa om bl.a. följande lagändringar:

- **Ändrade resvanor:** 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).

- **Parkeringsåtgärder:** Självklar rätt för kommunen att ge miljöbilar gratis parkering, utan engångsavgift. Rätt för kommunen att reservera bästa p-platserna för bilpoolsbilar.
- **Restriktioner för trafiken:** Rätt för kommuner att införa, justera och avskaffa trängselavgift utan riksdagens och regeringens inverkan.
- **Renare fordon:** Krav på motorvärmare i all nybilsförsäljning. Snävare statlig miljöbilsdefinition så att också låga kväveutsläpp krävs för godkännande.
- **Attraktivare kollektivtrafik:** Rätt för arbetsgivare att ge kollektivtrafikkort eller cykel till anställda på samma villkor som man har rätt att ge ett gymkort.
- **Ändrad infrastruktur (ny):** Rätt för kommunen att begära transportplaner vid om-/nyetablering av t.ex. större arbetsplatser eller trafikstrande anläggningar såsom köpcentra.

Konsekvenser av överskridande

Ingenstans i dokumentet framgår vilka konsekvenser kommunen anser att dagens brott mot miljö-kvalitetsnormerna för partiklar och kväveoxider för med sig. Det är helt otillfredsställande eftersom miljö-kvalitetsnormerna är bindande – ingen kommun har rätt att överväga om normerna ska uppfyllas eller göra samhällsekonomiska 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 trafik-flödet dessa dagar. Det sistnämnda kan t.ex. ske genom att ha alternerande dagar, så att bilar med ojämma registreringsnummer tillåts köra ojämma dagar, etc. Som bilistorganisation önskar vi givetvis se ett minimum av sådana åtgärder, men ser dem som nödvändiga så länge Uppsalas föroreningsnivåer är olagligt höga.

Solna den 6 maj 2006

För Gröna Bilister

Mattias Goldmann, styrelseledamot