

Stockholm 2024-06-03

Laglighetsprövning enligt kommunallagen av Stockholms stads beslut om införande av miljözon klass 3

Klagande

Johan Dufva
Lövängsgatan 5
115 44 Stockholm
072-0196476
Johan.dufva@transportforetagen.se

Motpart

Stockholms stad

Överklagat beslut

Beslut av trafiknämnden i Stockholms stad den 14 december 2023, § 30, Införande av Miljözon klass 3 i området innanför Kungsgatan, Birger Jarlsgatan, Hamngatan och Sveavägen, som godkänts av kommunfullmäktige i Stockholms stad den 6 maj 2024, § 20. Protokoll bifogas.

Yrkande

Jag yrkar enligt 13 kap. 8 § kommunallagen (2017:725) att Förvaltningsrätten upphäver det överklagade beslutet om införande av miljözon klass 3.

Bakgrund

Trafiknämndens beslut

Trafiknämnden i Stockholms stad beslutade den 14 december 2023, § 30, att godkänna trafikkontorets förslag till genomförande av miljözon klass 3 i området innanför Kungsgatan, Birger Jarlsgatan, Hamngatan och Sveavägen från och med den 31 december 2024, i enlighet med vad som följer av trafikkontorets tjänsteutlåtande. Trafiknämnden beslutade även att hemställa till kommunfullmäktige att godkänna beslutet.

Miljözon

Enligt 10 kap. 1 § andra stycket 3 samt 3 § 1 trafikförordningen (1998:1276) får en kommun meddela särskilda trafikregler om att ett särskilt miljökänsligt område inom tätbebyggt område ska vara miljözon. I 4 kap. 22-24 a §§ trafikförordningen (1998:1276) återfinns bestämmelser om





miljözoner. I 10 kap. 1 § trafikförordningen sägs att särskilda trafikregler får meddelas genom lokala trafikföreskrifter för en viss väg eller vägsträcka eller för samtliga vägar inom ett visst område. De särskilda trafikreglerna får bland annat gälla att ett särskilt miljö känsligt område inom tätbebyggt område ska vara miljözon.

Särskilt miljö känsligt område

För att en kommun ska kunna införa miljözoner krävs att det är fråga om ett särskilt miljö känsligt område inom tätbebyggt område. Varken i den tidigare vägtrafikkungörelsen (1972:603) eller i den nuvarande trafikförordningen (1998:1276) anges vad som menas med "särskilt miljö känsligt område". Däremot i förarbetena, SOU 1994:92, konstateras att särskilt miljö känsliga område ska kopplas till miljöbalkens regler om miljö kvalitetsnormer och det slås fast att ett särskilt miljö känsligt område är områden där miljö kvalitetsnormerna överskrids.

Miljö kvalitetsnormer

I Miljöbalken (1998:808) 5 kap. återfinns lagstiftning om miljö kvalitetsnormer. Regeringen får meddela föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt, om det behövs för att varaktigt skydda människors hälsa eller miljön eller för att avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön. Regeringen får överlåta till en myndighet att meddela miljö kvalitetsnormer som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Miljö kvalitetsnormerna för uteluft är baserade på EU-direktiv som Rådets direktiv 1999/30/EG av den 22 april 1999 om gränsvärden för svaveldioxid, kvävedioxid och kväveoxider, partiklar och bly i luften med flera.

Kraven på halten av kvävedioxid från år 2006 är att:

- timmedelvärdet inte får bli större än 90 mikrogram per kubikmeter luft mer än 175 gånger per år
- timmedelvärdet inte får bli större än 200 mikrogram per kubikmeter luft mer än 18 gånger per år
- dygnsmedelvärdet inte får bli större än 60 mikrogram per kubikmeter luft mer än 7 gånger per år
- årsmedelvärdet inte får bli större än 40 mikrogram per kubikmeter luft.

Miljözonens påverkan på busstrafiken

I Trafikkontorets beredning av ärendet har jag, som representant för bransch- och arbetsgivarorganisationen Sveriges Bussföretag, deltagit i dialog med Trafikkontoret och politiska representanter för Stockholm stad. Bussmodeller, avsedda för all typ av turist- och beställningstrafik (exklusive sightseeingbussar), som uppfyller kraven för miljözon klass 3 existerar i princip inte på marknaden i dagsläget. Det fåtal bussar som går på el är dessutom tillverkade under villkor som många regioner i Sverige inte accepterar, då de levereras av kinesiska företag. Enligt rekommendationer från Sveriges Kommuner och Regioner, SKR, godkänns inte dessa bussar för uppdrag som läggs ut på upphandling. Eftersom de flesta bussar används för flertalet ändamål, till exempel för skolskjuts och turisttrafik, är det inte ekonomiskt hållbart att köpa in bussar som endast kan användas för en typ av trafik. Det vore inte heller miljö mässigt hållbart att köpa in flera bussar, istället för en som kan användas för flera ändamål.



I dagsläget är det, enligt Sveriges Bussföretag, troligt att tillgång till elektrifierade bussar för denna typ av trafik finns först år 2030. Energimyndigheten har nyligen utrett vilket utfall elbusspremien har fått. Myndigheten konstaterar att de enda ansökningarna som har beviljats avser stadsbussar, nyligen kom den första ansökan in för regionbussar (klass 2). Det påpekades att detta berodde på att det saknas utbud för region- och turistbussar.¹

Om en persontransport med buss ankommer Stockholm, men inte kan trafikera miljözon klass 3 krävs en omlastningsstation utanför zonen. Ett möjligt scenario är att resenärerna behöver stiga om till en busstyp eller persontransport som är godkänd, till exempel en eldriven buss avsedd för stadstrafik. Dessa bussar saknar eller har ett begränsat lastutrymme, vilket leder till att det även behövs ett transportfordon som kan hantera resenärernas bagage. I stället för att ett fordon och en förare genomför hela transporten kommer det då att krävas minst två fordon och två förare. Denna typ av omlastning kräver utrymme i stadsrummet. Något som saknas i dagsläget.

För att förbättra luftkvaliteten bör andelen resor och transporter med mycket låga utsläpp per transport och personkilometer öka. Fler fordon, som i ovannämnda exempel med bussarna, leder till högre energiförbrukning, ökad trängsel på gatorna i staden och större mängd slitagepartiklar än när ett fordon klarar hela transporten. När den kollektiva trafiken blir mindre attraktiv i förhållande till personbilstrafiken kan detta få till effekt att fler väljer att resa med bil, vilket skulle få en negativ effekt på utsläppen.

Vi lyfte dessa fakta, bland annat i en gemensam konsekvensanalys (bilaga 3) tillsammans med andra organisationer, då vi fick indikationer på att Trafikkontoret inte hade för avsikt att utreda hur ett införande av en miljözon skulle påverka näringslivet, till exempel för bussbranschen.

Grunden för överklagandet

Laglighetsprövning enligt kommunallagen

Enligt 13 kap. 8 § första punkten kommunallagen (2017:725) ska ett beslut upphävas om det inte kommit till på lagligt sätt. Fjärde punkten tar sikte på om ett beslut strider mot lag eller annan författning på något annat sätt än i de tre första prövningsgrunderna. Prövningsgrunden tillämpas när ett beslut bryter mot en författningsregel.

Det beslutade området uppfyller inte kraven för särskilt miljökänsligt område

I 10 kap. 1 § trafikförordningen sägs att särskilda trafikregler får meddelas genom lokala trafikföreskrifter för samtliga vägar inom ett visst område. De särskilda trafikreglerna får bland annat gälla att ett särskilt miljökänsligt område inom tätbebyggt område ska vara miljözon.

För att en kommun ska kunna införa miljözoner krävs alltså att det är fråga om ett särskilt miljökänsligt område inom tätbebyggt område och enligt förarbetena (SOU 1994:92) är ett särskilt miljökänsligt område områden där miljökvalitetsnormerna överskrids.

Redan i dag klaras miljökvalitetsnormerna och EU-direktivens gränsvärden avseende kvävedioxid i det aktuella området, liksom i hela Stockholms stad. Även utan att en miljözon klass 3 och dubbdäcksförbud införs i det aktuella området beräknas årsmedelhalt av partiklar, mikrogram per kubikmeter, år 2025 understiga WHO:s riktvärde. Flera städer har aviserat planer

¹ Se <https://www.transportforetagen.se/contentassets/207f8085b17542aea3e3e4e96f6208a4/konsekvensanalys-miljozon-klass-3-231106---organisationssamverkan.pdf?ts=8dbe430eafa580>



på att införa en miljözonklass 3, och ett klagande av de rättsliga förutsättningarna, det vill säga vilka kriterier som gäller för att ett område ska vara ”särskilt miljö känsligt” är därför önskvärt.

Det kan i detta sammanhang pekas på att Stockholms stads uppdrag till Trafikkontoret var att ”En zon ska skapas i Gamla stan och i ett område i City genom att succesivt införa miljözon klass 3 med start 2024 som är fullt införd år 2026”². Redan från början var således uppdraget inte att undersöka om det fanns ett behov av en miljözon, utan att införa en.

Mot den bakgrunden är området för den beslutade miljözonen felaktigt valt och beslutet bör upphävas.

Transportstyrelsens rekommendationer om miljözoner³

Transportstyrelsen har utfärdat generella rekommendationer om miljözoner till kommuner. Den kommun som överväger att införa en miljözon behöver göra avvägningar mellan nyttan och de konsekvenser som reglerna får.

- Hur stort är problemet med luftkvalitet inom området?
- Var och när ska miljözonen införas?
- Varför anser kommunen att området för miljözonen är särskilt miljö känsligt?
- Ska en eller flera zoner införas?
- Vilken och hur stor nytta ser kommunen med införandet av en miljözon?
- Finns det utsatta grupper som kommer att påverkas?
- Hur många trafikanter kommer att påverkas?
- Hur många boende inom området för miljözonen kommer att påverkas?
- Hur kommer näringslivet att påverkas?
- Hur ser förutsättningarna ut för att ha en god regelövervakning?
- Vad har kommunen för alternativ till att införa miljözoner? Varför är alternativen otillräckliga?

Även enligt Transportstyrelsens rekommendationer om miljözoner ska kommunen beskriva hur stort problemet är med luftkvalitet inom området. Stockholms stads beslut och beredning har brister avseende denna rekommendation. Exempelvis har staden inte gjort någon modellberäkning av hur beslutet att införa miljözon klass 3 påverkar trafiken i området eller dess omgivning.

Beslutet är otillräckligt utrett

Vid en läsning av Trafikkontorets utredning som ligger till grund för beslutet (bilaga 4) är det uppenbart att man inte har utrett punkten ”hur kommer näringslivet att påverkas” i Transportstyrelsens rekommendationer om miljözoner. Utredningen har inte gjort en bedömning eller försökt kvantifiera vilka ekonomiska konsekvenser ett införande av en miljözon klass 3 får för näringslivet.

Beslutet strider mot EU-rätten

I fördraget om Europeiska unionens funktionssätt slås de grundläggande principerna om rätten till fri rörlighet för varor inom Europeiska unionen fast. Miljözoner är ett icke-harmoniserat

² Se s. 14 <https://start.stockholm/globalassets/start/om-stockholms-stad/sa-anvands-dina-skattepengar/stadens-budget-ar-fran-ar/stockholms-stads-budget-2023.pdf>

³ Se <https://www.transportstyrelsen.se/sv/vagtrafik/miljo/miljozoner/rekommendationer-for-kommuner/>



område inom EU. När lagstiftning sker inom ett sådant område måste principen om fri rörlighet respekteras, det vill säga att varor, tjänster, kapital och personer ska kunna cirkulera fritt inom Europeiska unionen. Åtgärder som kan hindra den fria rörligheten är i princip inte tillåtna. I vissa fall anses det dock vara acceptabelt att inskränka den fria rörligheten och EU-fördragen ger medlemsländerna en möjlighet att göra undantag, om det finns ett skyddsvärt samhällsintresse, exempelvis skydd av hälsa eller miljö. Det är dock endast tillåtet om åtgärden som inskränker den fria rörligheten leder till att samhällsintresset faktiskt skyddas och att begränsningarna är proportionella. I en proportionalitetsbedömning krävs en uppskattning av förslaget konsekvenser, både positiva och negativa, för att en konkret bedömning av proportionaliteten ska kunna bedömas. I och med att utredningen inte försökt uppskatta de ekonomiska konsekvenserna av ett införande är det inte möjligt att göra en bedömning av om beslutet är proportionerligt.

Beslutet och utformningen av den nu aktuella miljözon klass 3 i delar av Stockholms innerstad står i strid med EU-rätten och dess bestämmelser om fri rörlighet för varor, tjänster och personer. Även mot den bakgrunden ska beslutet upphävas.

Johan Dufva

Bilagor

Bilaga 1 Protokoll från sammanträde med trafiknämnden i Stockholms stad den 14 december 2023, § 30.

Bilaga 2 Protokoll från sammanträde med kommunfullmäktige i Stockholms stad den 6 maj 2024, § 20.

Bilaga 3 Konsekvensanalys miljözon klass 3, Fastighetsägarna Stockholm, Företagarna, Svensk Handel, Transportföretagen, Sveriges Bussföretag och Visita, 2023-11-06

Bilaga 4 Konsekvensanalys av miljözon klass 3 i ett område innanför Kungsgatan, Birger Jarlsgatan, Hamngatan och Sveavägen, Trafikkontoret, Stockholms stad, 2023-11-16