

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-08-16

Diarienummer 2023-10297

Handläggare

Helene Olofson

Telefon: 031-368 37 41

E-post: helene.olofson@miljo.goteborg.se

Göteborgs Stads åtgärdsplan för partiklar (PM10) 2025–2030

Förslag till beslut

1. Miljö- och klimatnämnden godkänner Göteborgs Stads åtgärdsplan för partiklar (PM10) 2025–2030.
2. Miljö- och klimatnämnden skickar Göteborgs Stads åtgärdsplan för partiklar (PM10) 2025–2030 för fastställande i kommunfullmäktige.

Sammanfattning

Naturvårdsverket har bedömt att en åtgärdsplan enligt 5 kap. miljöbalken behöver upprättas för att miljö kvalitetsnormen (MKN) för partiklar (PM10) ska kunna följas i Göteborg. Miljöförvaltningen har, i samverkan med förvaltningar och bolag i Göteborgs Stad samt med regionala och nationella myndigheter, tagit fram föreliggande förslag på Göteborgs Stads åtgärdsplan för partiklar (PM10) 2025–2030, bilaga 1. Förslaget har remitterats till berörda nämnder och styrelser och har därefter bearbetats enligt samrådsredogörelsen i bilaga 2.

I Göteborg är slitagepartiklar från vägtrafiken den dominerande källan till partiklar (PM10). Åtgärder som berör vägtrafiken är därför prioriterade i åtgärdsplanen. Med den kombination av åtgärder som ingår i åtgärdsplanen bedöms miljö kvalitetsnormen klaras både på kort och lång sikt. En åtgärd som snabbt dämpar halterna av partiklar, i detta fall extra upptag av sand och grus från vägbanorna under tidig vår, bedöms vara tillräcklig för att kortsiktigt klara miljö kvalitetsnormen på de platser där den riskerar att överskridas idag. De långsiktiga åtgärderna som minskar uppkomsten av partiklar, främst genom en minskning av vägtrafiken och minskat vägsitage, säkerställer att miljö kvalitetsnormen klaras även på lång sikt. De långsiktiga åtgärderna bidrar dessutom till lägre partikelhalter i hela Göteborg och inte bara i de områden där miljö kvalitetsnormen riskerar att överskridas idag.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Genomförande av åtgärdsplanen medför kostnader för Göteborgs Stad och Trafikverket. I förlängningen kan enskilda aktiviteter som tas fram i fortsatt arbete med vissa av åtgärderna i åtgärdsplanen komma att ekonomiskt påverka enskilda invånare och lokala näringsidkare som är beroende av bil eller som väljer att köra bil. Exempel på detta finns inom åtgärderna som avser dubbdäcksanvändning, minskning av det motoriserade vägtrafikarbetet samt parkeringsåtgärder.

Att inte genomföra åtgärdsplanen ger konsekvenser i form av ohälsa och sjukdomar, vilket medför kostnader för samhället. Att sänka partikelhalterna minskar på sikt de övergripande samhällsekonomiska kostnaderna för luftföroreningar. Hälsoeffekter orsakade av exponering för luftföroreningar bedöms ge samhällsekonomiska kostnader i Sverige på cirka 168 miljarder kronor (2019). Enbart frånvaro från arbete och studier uppskattas ge samhällsekonomiska kostnader motsvarande cirka 0,02 procent av Sveriges bruttonationalprodukt¹.

Bedömning ur ekologisk dimension

Bedömning ur ekologisk dimension beskrivs under rubriken ”Förvaltningens bedömning”.

Bedömning ur social dimension

Genomförande av åtgärdsplanen förväntas ha en positiv hälsoeffekt på samtliga befolkningsgrupper i samhället. Barn och den äldre delen av befolkningen är särskilt känsliga för luftföroreningar, och för dessa grupper är den positiva effekten stor. De åtgärder som bidrar till att vägtrafikarbetet minskar leder till bättre framkomlighet för dem som fortfarande behöver använda bilen som transportmedel, samtidigt som de som väljer mer aktiva färd sätt får de fördelar som kommer av ökad rörelse. Minskad trafik bidrar också till minskat buller, minskade klimatutsläpp och lägre nivåer av andra luftföroreningar.

Bilagor

1. Göteborgs Stads åtgärdsplan för partiklar (PM10) 2025–2030.
2. Samrådsredogörelse för Göteborgs Stads åtgärdsplan för partiklar (PM10) 2025–2030.

¹ IVL Svenska miljöinstitutet, 2022. *Quantification of population exposure to NO₂, PM₁₀ and PM_{2.5}, and estimated health impacts 2019*

Ärendet

Miljöförvaltningen har, i samverkan med förvaltningar och bolag i Göteborgs Stad samt med regionala och nationella myndigheter, tagit fram föreliggande förslag på Göteborgs Stads åtgärdsplan för partiklar (PM10) 2025–2030, bilaga 1. Miljö- och klimatnämnden föreslås godkänna förslaget och att skicka det för fastställande i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Beskrivning av ärendet

Bakgrund

Den 23 november 2022 skickade Göteborgs Stad in en underrättelse till Naturvårdsverket avseende risk för överskridande av miljökvalitetsnormen för partiklar (PM10) vid mätstationen i Gårda. I ett yttrande den 6 mars 2023 gjorde Naturvårdsverket bedömningen att en åtgärdsplan behöver upprättas för att miljökvalitetsnormen för partiklar (PM10) ska kunna följas i Göteborg. Ärendet översändes till Länsstyrelsen i Västra Götalands län för fortsatt handläggning. Efter samråd med Göteborgs Stad gjorde länsstyrelsen i ett beslut den 20 april 2023 bedömningen att det är lämpligt att överlåta upprättandet av åtgärdsplanen till Göteborgs Stad. Stadsledningskontoret översände ärendet till miljö- och klimatnämnden för beredning inför beslut i kommunfullmäktige.

Miljö- och klimatnämnden beslutade den 19 mars 2024 § 55 att godkänna förslaget till Göteborgs Stads åtgärdsplan för partiklar (PM10) 2025–2030 samt uppdrog åt miljöförvaltningen att skicka ut förslaget på remiss. Remisstiden pågick mellan 25 mars och 31 maj 2024.

Processen med att ta fram planen

Förslaget till åtgärdsplan har tagits fram under ledning av miljöförvaltningen i Göteborgs Stad. Arbetet utfördes i projektform med en arbetsgrupp som bestod av tjänstepersoner från miljöförvaltningen, stadsmiljöförvaltningen, stadsbyggnadsförvaltningen, Trafikverket, Göteborgs Hamn, Västtrafik, Västra Götalandsregionen, Länsstyrelsen i Västra Götalands län samt Luftvårdsförbundet i Göteborgsregionen. I styrgruppen för arbetet ingick enhetschefer från miljöförvaltningen, stadsmiljöförvaltningen, stadsbyggnadsförvaltningen, Trafikverket, Västtrafik samt Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

Lagstiftning

I Europaparlamentets och rådets direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa (2008/50/EG) definieras ett antal miljökvalitetsnormer (MKN) för utomhusluft som Sverige har implementerat i Luftkvalitetsförordningen (SFS 2010:477). I Sverige finns miljökvalitetsnormer för tolv olika ämnen, vilka anger föroreningsnivåer som inte får överskridas. Miljökvalitetsnormer är juridiskt bindande och gäller utomhus där människor normalt vistas. Om en miljökvalitetsnorm inte följs ska enligt 5 kap. 7 § miljöbalken ett förslag till åtgärdsplan upprättas.

Åtgärdsplanen är ett övergripande planeringsinstrument som syftar till att åtgärder vidtas så att halterna av det ämne som överskrider normvärdet minskar i sådan omfattning att miljökvalitetsnormerna inte längre riskerar att överskridas. Åtgärdsplanen får omfatta all verksamhet och alla åtgärder som kan påverka möjligheten att följa miljökvalitetsnormerna. Enligt 5 kap. 11 § miljöbalken är myndigheter och kommuner

skyldiga att inom sina ansvarsområden vidta de åtgärder som behövs enligt en åtgärdsplan som fastställts enligt 5 kap. 8 § miljöbalken.

Luftkvalitetsdirektivet är för närvarande under revidering. Enligt en preliminär överenskommelse mellan Europaparlamentet och ministerrådet ska nya, skärpta gränsvärden för luftkvalitet genomföras och uppfyllas senast år 2030. För att klara de skärpta miljökvalitetsnormerna kan det bli aktuellt att revidera åtgärdsplanen under genomförandeperioden.

Åtgärdsplanens syfte

En åtgärdsplan ska ange de åtgärder och styrmedel som bäst leder till att miljökvalitetsnormerna följs på de platser där de idag inte följs eller riskerar att inte följas. Ambitionsnivån i planen bör dock vara sådan att en viss säkerhetsmarginal skapas mellan förväntad halt efter genomförda åtgärder och normens nivå. Detta med anledning av att osäkerheter finns när det gäller framtida halter och åtgärders effekter.

Åtgärdsplanens syfte är att miljökvalitetsnormerna ska följas. Normernas nivåer anger lägsta godtagbara miljökvalitet. Att nå god luftkvalitet i ett långsiktigt hållbart samhälle och att nå god luftkvalitet i enlighet med nationella, regionala och lokala miljömål är en uppgift för andra samhällseliga processer och styrmedel inom och utanför miljöbalken. Åtgärdsplanen kan dock bidra till att nå miljömålen.

Genomförande och uppföljning

Miljö- och klimatnämnden ansvarar för att driva och samordna genomförandet av åtgärdsplanen. De nämnder, styrelser och myndigheter som är ansvariga för åtgärder i planen ska utse en eller flera kontaktpersoner med vilka miljöförvaltningen har regelbunden kontakt under planens genomförande. Berörda nämnder och styrelser ska i sin ordinarie verksamhetsplanering och inom budgetram, med stöd av sina miljöledningssystem, genomföra åtgärderna i planen.

Åtgärdsplanen kommer att följas upp vartannat år av miljö- och klimatnämnden. Uppföljningen ska redogöra för status på genomförande av åtgärderna, inklusive en analys av eventuella hinder och utmaningar för genomförandet. Miljöförvaltningen samlar in information om åtgärderna löpande under planperioden och begär information från Göteborgs Stads verksamheter vid behov. Miljöförvaltningen kommer även att följa upp verksamheternas arbete med åtgärderna i planen vid miljöförvaltningens revision av verksamheternas systematiska miljöarbete. En utvärdering kommer att genomföras av miljö- och klimatnämnden i slutet av planperioden. Uppföljningen och utvärderingen rapporteras till kommunfullmäktige och resultaten kommer att delges berörda nämnder, bolag och myndigheter.

Göteborgs Stads åtgärdsplan för partiklar (PM10) – innehåll och ansvar

I Göteborg är slitagepartiklar från vägtrafiken den dominerande källan till partiklar (PM10). Andra källor av betydelse är utrikes sjöfart, egen uppvärmning och industri. Partikelhalterna är högst längs det statliga vägnätet, och de kan också vara höga i anknytning till delar av det lokala vägnätet. Åtgärder som berör vägtrafiken är därför prioriterade i denna åtgärdsplan.

För att långsiktigt och robust minska partikelhalterna krävs åtgärder som minskar deras uppkomst, det vill säga åtgärder som leder till minskat vägtrafikarbete och minskat vägsitage. För att perioden för överskridande av miljökvalitetsnormen ska hållas så kort

som möjligt krävs även åtgärder som kan genomföras och ge effekt snabbt. Denna typ av åtgärder dämpar tillfälligt problematiken med höga halter, men är inte en långsiktig lösning.

I tabell 1 sammanfattas de åtgärder som ingår i åtgärdsplanen, tillsammans med en bedömning av åtgärdens effekt på partikelhalterna. Effekten av enskilda åtgärder är svårbedömd i och med att den i många fall beror på omfattningen av utförandet. Den samlade effekten om alla åtgärdsförslag genomförs bedöms dock vara tillräcklig för att miljökvalitetsnormerna ska klaras.

*Tabell 1. Sammanställning av åtgärder. Bedömningen av åtgärdens effekt är graderad enligt * liten effekt, ** medelstor effekt och *** stor effekt. Flera angivna graderingar innebär att effekten av åtgärden beror på omfattningen av genomförandet. Parentes runt graderingen visar att åtgärden i sig inte har någon effekt, men att den kan leda till aktiviteter som ger effekt.*

Nr	Åtgärd	Ansvarig	Effekt på kort sikt	Effekt på lång sikt
Å1	Extra upptag av sand och grus från vägar under tidig vår	Stadsmiljönämnden och Trafikverket i samverkan med miljö- och klimatnämnden	**	**
Å2	Utred och bevaka behovet av dammbindning	Miljö- och klimatnämnden i samverkan med Trafikverket och stadsmiljönämnden	-	(**/***)
Å3	Se över dubbdäcksförbudet	Stadsmiljönämnden i samverkan med stadsbyggnadsnämnden och miljö- och klimatnämnden	-	(**/***)
Å4	Genomför en informationskampanj för minskad dubbdäcksanvändning	Miljö- och klimatnämnden	*/**/**	*/**/**
Å5	Genomför aktiviteter för att minska vägtrafikarbetet	Stadsmiljönämnden i samverkan med stadsbyggnadsnämnden och andra berörda nämnder och styrelser	*/**/**	*/**/**
Å6	Ta fram aktiviteter för att genomföra Göteborgs Stads policy för parkering	Stadsbyggnadsnämnden i samverkan med stadsmiljönämnden	(**/***)	(**/***)
Å7	Accelerera och prioritera genomförandet av åtgärder för att främja cykel och gång	Stadsbyggnadsnämnden i samverkan med stadsmiljönämnden och andra berörda nämnder och styrelser	*/**/**	*/**/**
Å8	Arbeta med beteendepåverkande åtgärder för att främja hållbart resande	Stadsmiljönämnden och Västtrafik	*	*
Å9	Utveckla metoder och arbetssätt inom Göteborgs Stad för att stärka kompetensen och grönskans positiva effekter på luftkvalitet	Stadsbyggnadsnämnden i samverkan med stadsmiljönämnden och andra berörda nämnder	*	*/**
Å10	Verka för skarpa krav på vägval, hög miljöprestanda och transportoptimering för transporter i kommande tillståndsprövningar samt vid tillsyn av transportintensiva verksamheter	Länsstyrelsen i Västra Götalands län och miljö- och klimatnämnden	*	*

Bortvalda åtgärder

I en bilaga till åtgärdsplanen lyfts fyra kraftfulla åtgärder som inte ingår i det slutliga urvalet. Två av åtgärderna berör ändringar och skatter och lagar, vilket inte kan beslutas på kommunal eller regional nivå. Dessa är ”inför skatt på dubbdäcksanvändning i tätort” samt ”se över lagstiftningen kring vem som övervakar dubbdäcksförbud”. Två ytterligare bortvalda åtgärder är sådana som Göteborgs Stad i teorin kan besluta om, men där bedömningen gjorts att besluten inte kan tas inom ramen för denna åtgärdsplan. Åtgärderna ”inför miljözon för lätta fordon” samt ”optimera trängselskatten med avseende på plats och nivå på avgifterna” behöver beslutas på högsta politiska nivå och med bred enighet, vilket inte finns idag.

Samråd

Förslag till Göteborgs Stads åtgärdsplan för partiklar (PM10) 2025–2030 var ute på samråd under perioden 25 mars–31 maj 2024. Totalt har elva remissvar inkommit. Dessa har sammanställts och kommenterats i samrådsredogörelsen i bilaga 2 och justeringar har gjorts i åtgärdsplanen. De justeringar som bedömts vara särskilt viktiga sammanställs nedan.

- Innehållet i åtgärdsplanen har delats upp på flera bilagor för att inte tynga ner huvuddokumentet. Åtgärdsplanen består nu av *Göteborgs Stads åtgärdsplan för partiklar (PM10) 2025–2030, Bilaga 1: Nulägesbeskrivning, Bilaga 2: Mätningar och beräkningar* samt *Bilaga 3: Bortvalda åtgärder och åtgärdsområden*. Innehållet i planen är detsamma, men har strukturerats om något.
- Åtgärdsplanen har kompletterats med åtgärden ”arbeta med åtgärder för att minska vägtrafikarbetet”. Ansvarig för åtgärden är stadsmiljönämnden i samverkan med stadsbyggnadsnämnden och andra berörda nämnder och styrelser.
- Åtgärden ”ta fram en informationskampanj för minskad dubbdäcksanvändning” har formulerats om till ”genomför en informationskampanj för minskad dubbdäcksanvändning”. Ansvarig för åtgärden är fortsatt miljö- och klimatnämnden.
- Åtgärden ”fortsätt genomförandet av åtgärder för att främja cykel och gång” har formulerats om till ”accelerera och prioritera genomförandet av åtgärder för att främja cykel och gång”. En justering av ansvarssättningen har gjorts: ansvariga för åtgärden är stadsbyggnadsnämnden och stadsmiljönämnden i samverkan med andra berörda nämnder och styrelser.
- Åtgärden ”verka för skarpa krav på vägval, hög miljöprestanda och transportoptimering för transporter i kommande tillståndsprövningar samt vid tillsyn av transporteffektiva verksamheter” har justerats så att både Länsstyrelsen i Västra Götalands län och miljö- och klimatnämnden ansvarar för åtgärden.

Förvaltningens bedömning

Miljöförvaltningens bedömning är att den kombination av kortsiktiga och långsiktiga åtgärder som ingår i åtgärdsplanen kommer att göra att miljökvalitetsnormen för partiklar (PM10) klaras både på kort och lång sikt. En åtgärd som snabbt dämpar halterna av partiklar, i detta fall utökad städning av vägbanor, bedöms vara tillräcklig för att kortsiktigt klara miljökvalitetsnormerna på de platser där de riskerar att överskridas idag. De långsiktiga åtgärderna som minskar uppkomsten av partiklar, främst genom en minskning av vägtrafiken, säkerställer att miljökvalitetsnormerna klaras även på lång sikt.

De långsiktiga åtgärderna bidrar dessutom till lägre partikelhalter i hela Göteborg och inte bara i de områden där miljökvalitetsnormen riskerar att överskridas idag.

Genomförande av åtgärdsplanen bidrar till förbättrad luftkvalitet och gynnar direkt generationsmålet och det nationella miljökvalitetsmålet Frisk luft. Att införa åtgärder för att minska partikelhalterna är ett sätt att jobba mot de mål som är ställda i Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram. Minskad vägtrafik bidrar också till minskat buller, minskade klimatutsläpp och lägre nivåer av andra luftföroreningar.

För att åtgärdsplanen ska kunna genomföras på ett effektivt sätt har miljöförvaltningen identifierat följande framgångsfaktorer:

- Berörda förvaltningar och bolag integrerar åtgärdsplanen i det egna budgetarbetet och i arbetet med miljöledningssystemet
- Miljöförvaltningen följer upp, samordnar, stöttar och driver på förvaltningar och bolag i deras genomförande av åtgärderna i planen
- Kommunfullmäktiges budget går i linje med åtgärderna i åtgärdsplanen
- Berörda förvaltningar och bolag har strategisk kompetens inom luftområdet för att kunna genomföra de åtgärder som de ansvarar för i planen
- Berörda förvaltningar och bolag nyttjar synergieffekter mellan åtgärderna i planen och andra program och planer

Peter Berntsson

Marcus Jahnke

Tillförordnad direktör

Avdelningschef