

Förvaltningsrätten i Stockholm

Mål nr 10162-24**YTTRANDE**

Stockholms kommun genom kommunstyrelsen, hädanefter staden, får med anledning av rättens föreläggande anföra följande.

Bemötande av klagandenas senaste yttranden

Klagandena har inkommit med yttranden föranledda av stadens yttrande. Till stor del innehåller yttrandena upprepningar av tidigare argumentation varför staden vidhåller sin inställning och argumentation från tidigare yttrande men har anledning att utveckla sin talan i vissa delar.

Klagandenas grunder*Beslutsordningen*

Det har upprepats invändningar mot kommunfullmäktiges behörighet att fatta beslut om trafikföreskrifter. Staden får då upprepa att det överklagade beslutet inte rör antagandet av trafikföreskrifter utan det är ett principbeslut med innehållet att trafiknämnden får gå vidare med antagandet av trafikföreskrifter avseende miljözon klass 3 inom utpekat område.

Som antalet överklaganden och deras engagemang i frågan visar så har staden haft rätt i antagandet att införandet av miljözon klass 3 är en sådan fråga av principiell vikt som enligt 5 kap. 1 § kommunallagen kommunfullmäktige ska besluta om. Det bedömdes alltså vara nödvändigt att förslaget om nya trafikföreskrifter godkändes av kommunfullmäktige.

Det normala tillvägagångssättet för antagandet av lokala trafikföreskrifter är att dessa beslutas av behörig tjänsteman på trafikkontoret efter delegation från trafiknämnden. När det gäller föreskrifter som har betydande ekonomiska, miljömässiga eller planmässiga följder krävs dock först ett principbeslut eller antagna riktlinjer från trafiknämnden. En lokal trafikföreskrift beslutas generellt så nära in på ikraftträdandet som möjligt, ofta bara en till två vardagar innan. Vid

mer omfattande förändringar, som ibland kräver ett större antal föreskrifter, kan beslut fattas ytterligare några dagar innan. De lokala trafikföreskrifter som reglerar miljözon klass 2 beslutades t.ex. en vecka innan ikraftträdandet. När en föreskrift väl har beslutats kungörs beslutet i Svensk trafikföreskriftssamling där beslutet blir offentligt även innan det har trätt i kraft.

Av det ovanstående framgår att införandet av miljözon klass 3 skiljer sig från den vanliga hanteringen av lokala trafikföreskrifter för att den anses kunna ha ekonomiska, miljömässiga och planmässiga följder samt vara av principiell betydelse. Det har därför krävts principbeslut av såväl trafiknämnden som kommunfullmäktige innan föreskrifterna beslutas och antas.

Staden anser vidare att bruket att genom budgetbeslut föreskriva uppdrag till nämnderna inte innebär bindande krav på ett visst beslutsfattande utan enbart en inriktning för den verksamhet som ska utföras under budgetåret. Det kan genom ett sådant beslut inte anses att kommunfullmäktige har gett ”direktiv” angående trafiknämndens kommande beslut och därigenom fråntagit nämnden dess självständiga beslutsfattande.

Trafikkontoret har den 1 oktober 2024, genom delegation från trafiknämnden, fattat beslut om en lokal trafikföreskrift för miljözon klass 3. I det här fallet ansågs det vara fördelaktigt att trafikföreskriften beslutas i god tid innan ikraftträdandet då dels det kommande beslutet redan uppmärksammats genom principbesluten i trafiknämnd och kommunfullmäktige och dels för att hanteringen av dispensansökningar kopplade till miljözonen ska kunna komma igång i god tid innan föreskriften träder i kraft. När föreskriften är beslutad är den också möjlig att överklaga till länsstyrelsen.

Klagandena har anfört att staden inte har tillhandahållit ”konkret” information om möjligheten att erhålla dispens från miljözonen eller hur länge en dispens kan gälla. Staden anser dock att relevant information finns att hitta på stadens webbplats, både vad gäller ansökan om dispens och exempel på vilka krav som ställs för att beviljas en sådan. Staden har varit tydlig mot enskilda och aktörer på marknaden att det går bra att höra av sig för frågor och har under hela den långa processen varit öppen för dialog och möten med olika aktörer. I stadens information till olika intressenter, dels genom det externa nyhetsbrevet och dels erhållen genom de olika möten som arrangerats med dessa, har också information om undantag och dispenser funnits med. Staden anser att denna information är tillräcklig

särskilt som det heller inte finns något konkret krav på omfattningen av information till enskilda om dispensmöjligheterna.

Klagandena har vidare invänt mot att den tidplan för införandet av trafikföreskrifterna som återfinns på stadens hemsida endast hänvisat till genomförandebeslutet i trafiknämnden den 14 december 2023 och kommunfullmäktiges beslut i maj 2024 utan att nämna trafiknämndens beslut om antagandet av själva föreskrifterna. Det framgår av de båda besluten att dessa inte utgör beslut om själva trafikföreskriften. Kommunfullmäktiges beslut är ett godkännande av trafiknämndens genomförandebeslut. Indirekt framgår det också att efter dessa båda beslut så finns det en formell möjlighet att besluta om den nya trafikföreskriften om miljözon 3. Det ska vidare noteras att det inte föreligger någon skyldighet för en kommun att förvarna om beslut, utöver vad som anges i 5 kap. 13 § kommunallagen, eller att informera om ärendegången. Staden anser att den information som har getts till allmänheten har varit i enlighet med kommunallagen.

Särskilt miljö känsligt område?

Klagandena vidhåller sin uppfattning att det aktuella området för miljözon klass 3 inte skulle vara ett särskilt miljö känsligt område. Staden anser att det saknas stöd för den uppfattningen. Det finns ingen lagreglerad definition av begreppet och den förklaring som ges i SOU 1994:92 är blott en hänvisning till att ett område där kommande miljö kvalitetsnormer skulle överskridas kan vara ett särskilt miljö känsligt område. Detta är knappast en uttömmande uppräkningslista av vad som kan ingå i begreppet. Något förtydligande av begreppet har heller inte skett i samband med senare lagändringar. Det ska vidare noteras att det inte finns något stöd för klagandenas påstående att begreppet ”särskilt miljö känsligt område” skulle ha olika innebörd vid införandet av en miljözon klass 1 jämfört med klass 3. Enligt stadens uppfattning innehar begreppet samma betydelse oavsett miljöklass.

Proportionalitetsprincipen

De klagande har upprepat att beslutet strider mot proportionalitetsprincipen i 5 § 3 st. förvaltningslagen. Staden vidhåller att kommunfullmäktige i sitt beslutsfattande har haft anledning att anta att åtgärden kommer att leda till önskat resultat, att åtgärden inte är mer långtgående än som krävs och att det avsedda målet står i rimlig proportion till de olägenheter som kan antas uppstå. Kommunfullmäktige har ingen anledning att ifrågasätta trafiknämndens underlag

eller den antagna nyttan som kan uppnås genom införandet av miljözon 3.

Vad gäller avvägningen mellan motstående intressen så anser staden att nyttan med förbättrade hälsomöjligheter är så pass viktig att vissa negativa konsekvenser måste accepteras. Staden har uppfattningen att de negativa konsekvenserna inte kan anses överstiga nyttan med införandet av miljözon klass 3.

Vad Hufvudstaden angett i sin hänvisning till 32 § förvaltningslagen har ingen relevans. Även fast staden är mån om att fatta korrekta beslut och att dessa ska vara förståeliga för såväl allmänheten i stort som för enskilda som direkt berörs så är inte 32 § förvaltningslagen tillämplig på beslut som ska överklagas genom laglighetsprövning, se 2 § förvaltningslagen.

EU-rätten

Det har angetts av de klagande att det skulle vara missvisande att hävda att EU-kommissionen har ”gett grönt ljus” åt införandet av miljözon 3. Staden har dock endast lyft fram att den har lämnat underlag om trafikföreskriften till EU-kommissionen, genom Kommerskollegium, som sedan under tre månader hade möjlighet att ställa frågor eller komma med invändningar. Detta förfarande anses utgöra ett effektivt sätt att upptäcka och förebygga nya omotiverade hinder på den inre marknaden. Kommissionen har möjlighet att reagera genom att begära kompletteringar, lämna kommentarer på föreskriftsförslaget eller lämna ett detaljerat utlåtande över förslaget. Staden fick beskedet från Kommerskollegium att några sådana inte har inkommit under tremånadersperioden vilket staden har vidareförmedlat. Detta utgör inte ett ”godkännande” men utevaron av reaktioner talar ändå för att det inte föreligger några hinder. Om det skulle anses finnas några hinder borde Kommissionen ha reagerat på något sätt. Något krav på ett formellt ”godkännande” från Kommissionen är heller inte ett krav för antagandet av föreskrifter om miljözon.

Intrång i egendomsskyddet

Som ett exempel på hur beslutet utgör ett intrång i egendomsskyddet anges det att parkeringshuset Parkaden kommer att få mindre kunder och dessutom begränsat i sin möjlighet till omställning till annan verksamhet. Som tidigare har angetts finns det inget stöd för antagandet att behovet av parkering kommer att påtagligt minska i

innerstaden. Om tomträtthavaren till Parkaden vill ändra sin användning trots de begränsningar som finns i tomträttsavtal, detaljplan m.m. så bör det finnas utrymme för detta t.ex. bör en mobilitetshubb kunna inrymmas i parkeringsändamålet, där bilpooler, paketutlämning och cykelpool kan ingå. Vidare bör enligt Boverket det kunna ingå användningar som parkeringshus, garage, lastning/lossning, större cykelparkeringar, verksamheter som knyts till användningen (tvätt, laddning) i ändamålet parkering. Det kan vidare noteras att tomträtthavaren till Parkaden har stämt staden för att ändra avgälden för tomträtten till 0 kr, första gången redan 2013. Redan då hävdade tomträtthavaren att den minskande biltrafiken reducerade värdet av ett parkeringshus på platsen. Vid det tillfället angavs trängselskatten samt ökad kollektivtrafik respektive cykel- och gångtrafik i området som hot mot parkeringshuset.

WSP:s utredning

Nu återopas en ny utredning från WSP som avser att ge en analys av stadens underlag. Staden anser inte att utredningen förändrar förutsättningarna för stadens ställningstagande. WSP gör delvis andra bedömningar än stadens utredning men balanserar sina ställningstaganden med att använda ”förmodligen”, ”inte säkert”, ”möjligen” och liknande satsadverbial. Att olika experter kan ha skilda uppfattningar hör till vanligheten och kan inte tas till intäkt för att vare sig den ena eller den andra uppfattningen är felaktig. Det ska återigen påpekas att laglighetsprövningen inte är avsedd att avgöra beslutets lämplighet eller om rätt avvägningar mellan motstående intressen har nåtts. Några påståenden i WSP:s utredning kan bemötas närmare nedan.

I utredningen anförs att det inte skulle vara ”någon nytta” att arbeta för att klara WHO:s gränsvärde för årsmedel av kvävedioxid bara för att staden i dagsläget klarar gällande miljömål inom zonen. Staden vill dock påpeka att det inte finns någon nedre gräns för när negativa hälsoeffekter uppstår som följd av luftföroreningar, d.v.s. negativa hälsoeffekter uppstår även vid låga halter av föroreningar och partiklar.

WSP påpekar vidare att luften kommer att bli mycket renare även utan en miljözon tack vare att fordonsflottan förnyas. Miljözonen syftar till att snabba på förbättringen av luftkvaliteten och staden redovisar miljövinster utöver förväntad utveckling eftersom varje haltminskning är viktig från hälsosynpunkt. Införandet av en miljözon klass 3 kommer ha mycket större effekter än en miljözon klass 2 p.g.a. de striktare utsläppskraven. Stadens bedömning är t.ex. att

miljözon klass 3 bidrar till 99 procents minskning av utsläppen av kvävedioxid i området vid full regelefterlevnad medan med en miljözon klass 2 skulle minskningen bara bli elva procent.

WSP påpekar att effekten av miljözonen kommer att bli lägre än vad staden räknat med eftersom regelefterlevnaden inte kommer bli så hög som beräknat. Stadens bedömningar utgår dock från detta vid jämförelser mellan olika alternativ och är medveten om att regelefterlevnaden kan begränsa effekten. Staden avser därför att arbeta för en ökad regelefterlevnad t.ex. genom dialog med polisen och genom informationsinsatser till allmänheten. Vid den miljözon klass 2 och dubbdäcksförbud som införts på Hornsgatan har staden sett att efterlevnaden ökar med tiden och även en spridningseffekt med nyare fordonsflotta och med minskad dubbdäcksanvändning även på andra gator i staden.

Eftersom Stockholm är först med att införa miljözon klass 3 finns det inga resultat och erfarenheter att luta sig mot vid planeringen, t.ex. vad gäller regelefterlevnaden. Staden kommer därför att noggrant följa upp hur halterna påverkas genom mätningar med en fast mätstation och flertalet passiva mätare samt hur efterlevnaden ser ut genom insamling av information om fordonen som kör in i zonen.

WSP nämner inläckage från närliggande vägar med större trafikmängd och anför att SLB-analys ”förmodligen” underskattar halterna från omkringliggande gator. Enligt SLB-analys ska de halter som kunde fångas upp genom att använda en CFD-modell istället vara marginella. Dessutom är bedömningen att även på de större vägarna runt zonen kommer diesel- och bensindrivna fordon på sikt minska genom spridningseffekter från miljözonen och naturlig utveckling av fordonsflottan. SLB-analys har bedömt att den typ av gatumodell som de har använt, är väl lämpad för den bebyggelse och topografi som finns i det aktuella området.

SLUT