

Arkivsaknr 19/01548-10
Saksbehandler Lars Ferdinand Øvergaard

Saksgang	Møtedato
Miljø-, klima- og samferdselsutvalget	09.06.2020
Formannskapet	17.06.2020
Kommunestyret	

Tiltaksutredningen for lokal luftkvalitet - vurdering av vedtatt handlingsplan til Miljødirektoratet

Kommunedirektørens innstilling til vedtak:

I denne saken er det to alternative innstillinger til vedtak

1. En tiltakspakke for økt renhold vedtas og finansieres via henholdsvis drifts- og investeringsbudsjettet. Effekten av tiltakspakken vurderes årlig, relatert til klimatiske forhold i det respektive året. Kostnader beregnet for tiltakspakken innarbeides i handlings- og økonomiplanen.
2. Tiltaksutredningen vedtas slik den ble utarbeidet av administrasjonen og NILU, inkludert piggdekkgebyr. Tiltakspakken for økt renhold finansieres via piggdekkgebyret og innarbeides i økonomirapport 2. Tiltakspakken evalueres årlig og justeres om nødvendig.

Mari Enoksen Hult
Konst. kommunedirektør

Mette Mohåg
Avdelingsdirektør Bymiljø

Hva saken gjelder

Saken gjelder tiltaksutredning for lokal luftkvalitet i Tromsø. Under behandlingen av tiltaksutredningen i desember 2019 ble foreslått piggdekkgebyr vedtatt tatt ut av kommunestyret. Dermed har Miljødirektoratet stilt krav om at det må vurderes om tiltakene som er igjen samlet sett er tilstrekkelige for å sikre at grenseverdiene i forurensningsforskriften kapittel 7 vil overholdes nå og i fremtiden.

Fra Miljødirektorates brev datert 20.01.2020 siteres:

Den endelige handlingsplanen, vedtatt i kommunestyret 11. desember 2019 tilsvarer den foreslåtte handlingsplanen, med unntak av tiltak 1. piggdekkgebyr som ikke innføres. For at en tiltaksutredning skal oppfylle kravene i forurensningsforskriften kapittel 7 er det nødvendig at handlingsplanen inneholder tilstrekkelig med tiltak for å sikre at grenseverdiene overholdes nå og i fremtiden. I Miljødirektoratets veileder til tiltaksutredninger (M-252/2014) heter det at "*Dersom politikerne i sin behandling av handlingsplanen velger bort enkelte tiltak, må man på nytt vurdere om den samlede effekten av handlingsplanen vil føre til tilstrekkelige utslippsreduksjoner. Tiltak som politikerne tar ut av handlingsplanen må erstattes av andre tiltak med tilsvarende utslippsreducerende effekt.*"

Miljødirektoratet skriver videre at de ikke kan se at tiltaket piggdekkgebyr er erstattet med andre tiltak, eller at handlingsplanens effekt når piggdekkgebyr ikke innføres er vurdert i tiltaksutredningen fra Tromsø kommune.

Saksutredning

Tiltaksutredningen for lokal luftkvalitet ble vedtatt i desember 2019 og Tromsø kommune oversendte vedtaket til Miljødirektoratet for vurdering. I tilsvaret fra Miljødirektoratet ba de om en vurdering av om de gjenstående tiltakene uten piggdekkgebyr er tilstrekkelige. Fristen for å svare var satt til 01.05.2020. Administrasjonen fikk innvilget utsettelse til 01.07.2020. Vedlegg til denne saken viser forslag til fordeling av inntekter og utgifter relatert til piggdekkgebyret (Vedlegg 1). I henhold til dette vedlegget er det betydelige investeringer og økninger i driftsmidler som skal til for å redusere utfordringene med svevestøv i Tromsø. Disse kostnadene vil øke dersom kommunen fortsatt velger å utelukke de mest effektive tiltaket for å redusere svevestøvet.

Det er også utarbeidet et vedlegg som viser beregninger av asfaltslitasje for Stakkevollvegen med ulike andeler piggdekk i bilparken (Vedlegg 2). Oppsummering av måleresultatene fra 2019 (Vedlegg 3) viser også at Tromsø kommune bare var syv dager unna å overskride grenseverdiene for lokal luftkvalitet. Miljødirektoratet har også laget et forslag til skjerpede grenseverdier for luftkvalitet som er oversendt til departementet for vurdering (Vedlegg 3).

Renhold av veger og fortau er ekstra utfordrende i år, og Bydrift forventer å ferdigstille renholdet andre uka i juli. Utfordringene er knyttet til at Bydrift ikke har fått kostet kantsonene i første runde fordi kantene har blitt liggende under snø, samt at kostingen startet senere. Dette skaper store utfordringer for luftkvaliteten, Bydrift sitt kostnadsnivå, samt kapasitet. Slike forhold forventes at vil oppstå igjen.

I Tromsø er det tidvis utfordringer med høye målinger av svevestøv i luften. I 2016 overskred Tromsø grenseverdien i forurensningsforskriften kapittel 7 på maksimalt 30 døgn med døgnmiddel av svevestøv (PM_{10}) over $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ i løpet av ett år. I tillegg brøt Tromsø EUs direktiv 2008/50/EC om luftkvalitet som tillater maksimalt 35 døgn over $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ i løpet av ett

år. Tromsø brøt begge med 38 døgn av PM_{10} over $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ i 2016. Tromsø overskred også øvre vurderingsterskel for gjennomsnittlig årskonsentrasjon (årsmiddel) av svevestøv (PM_{10}), som er $22 \mu\text{g}/\text{m}^3$, og NO_2 , som er $32 \mu\text{g}/\text{m}^3$, med henholdsvis $23 \mu\text{g}/\text{m}^3$ PM_{10} og $36 \mu\text{g}/\text{m}^3$ NO_2 . Tromsø kommune og Statens vegvesen samarbeider om å måle luftkvaliteten i Tromsø. Tromsø kommune har ansvaret for selve målingene. Ansvaret for målestasjonene er fordelt mellom Tromsø kommune (bakgrunnsstasjon) og Statens vegvesen (veinærstasjon). Tromsø kommune plikter i henhold til forurensningsforskriften kapittel 7 om lokal luftkvalitet å utarbeide en tiltaksutredning for et byområde med fare for flere overskridelser enn tillatt av en eller flere grenseverdier.

Kommunestyret i Tromsø vedtok også i forbindelse med Klima-, miljø- og energiplanen 2018-2025 at Tromsø kommune skal ha en handlingsplan og en beredskapsplan for håndtering av lokal luftkvalitet (svevestøv og NO_x) og bruke disse.

I alle år siden 2014 har målingene vist brudd på helsemyndighetens anbefaling til PM_{10} -nivåer. Så langt i 2019 (08.11.19) viser målingene 23 overskridelser av grenseverdien for døgnmiddel PM_{10} på $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Målingen viser hele 53 overskridelser av helsemyndighetenes anbefalte døgnmiddelverdier for PM_{10} , som er på $30 \mu\text{g}/\text{m}^3$.

Målingene og beregningene for dagens situasjon 2016 og framskrivningene av lokale utslipp fram mot 2023 viser at det er behov for å innføre tiltak som kan bidra til reduksjon i PM_{10} -nivåene i Tromsø. PM_{10} -konsentrasjonene er høyest i vår- og høstmånedene, og hovedkilden er veistøv som genereres ved slitasje av veidekke gjennom piggdekkseasonen. Utslipps- og spredningsberegninger viser at dersom piggfriandelen ved tiltakene kan økes fra 14 prosent til 50 prosent, vil det ha en positiv effekt på luftkvaliteten ved reduksjon i årsmiddelkonsentrasjon på ca. 20 prosent i veinære områder. Piggdekkgebyr har vært innført i flere norske byer og har vist seg å ha positiv effekt på piggfriandelen. NILU's faglige anbefaling er at Tromsø kommune bør innføre piggdekkgebyr. Innføringen av piggdekkgebyr vil sikre at Tromsø kommunes målsetning om 50 % piggfriandel innen 2025 kan nås.

Innsatsen for å bedre luftkvaliteten i norske byer har som mål å redusere uønskede helseeffekter av forurenset luft. Luftforurensning representerer et betydelig helseproblem verden over, og påvirker også helsen til befolkningen i norske byer og tettsteder.

De viktigste forurensningskomponentene i norske byer er nitrogendioksid (NO_2) og svevestøv (PM_{10} og $PM_{2,5}$). Svevestøv er partikler som er så små at de oppfører seg som gass og blandes og transporteres med lufta. Svevestøv deles inn i to størrelsesfraksjoner. $PM_{2,5}$ er de minste partiklene, med diameter mindre enn 2,5 mikrometer. $PM_{2,5}$ kommer i all hovedsak fra forbrenning (vedfyring, bileksos). PM_{10} er partikler opp til 10 mikrometer i diameter som kommer fra oppvirvling av støv fra vei- og dekkslitasje. Kategorien PM_{10} inkluderer alle partikkelstørrelser mindre enn $10 \mu\text{m}$, og $PM_{2,5}$ er derfor inkludert i tallene for PM_{10} .

Ved å redusere piggdekkandelen til 50 % vil antallet innbyggere som eksponeres for døgnmiddel over grenseverdien ($50 \mu\text{g}/\text{m}^3$) reduseres fra i størrelsesorden 300-400 til 100-200. Antallet som eksponeres for mer enn 30 døgn over helsemyndighetenes anbefaling ($30 \mu\text{g}/\text{m}^3$) reduseres fra ca. 3900 til ca. 900. Reduseres piggdekkandelen ytterligere til 40 % vil antallet som eksponeres for denne anbefalte verdien være redusert til rundt 500. Det betyr en forbedring av luftkvaliteten for mange på de verste dagene om våren og tidlig vinter når svevestøvnivåene er høyest. Økt fokus på renhold og støvbinding ville kunne forbedre luftkvaliteten ytterligere og redusere sannsynligheten for dager med svevestøvverdier over de juridiske grenseverdiene og helsemyndighetenes anbefaling. For å redusere antall dager hvor nivåene ligger over juridisk grenseverdi og helsemyndighetens anbefalinger, vil det være behov for tiltak rettet mot PM_{10} .

Handlingsplan for bedre luftkvalitet i Tromsø er gjengitt under, slik den ble vedtatt i kommunestyret desember 2019. Forventet effekt, ansvar, status og kostnad på hvert enkelt tiltak er beskrevet i tiltaksutredningen, se vedlegg.

Handlingsplan for bedre luftkvalitet i Tromsø
1. Videreføre piggdekkpant
2. Øke innsatsen på renhold og støvdemping av veiene gjennom hele året. Støvdemping skal ses i sammenheng med renhold. På de meste trafikkerte veistrekningene skal kun salt, og ikke strøsand, brukes som middel for friksjon.
3. Tromsø kommune, Statens vegvesen og Troms fylkeskommune skal etterstrebe et «vegg-til-vegg»-prinsipp ved renhold av veier. Renholdet må også omfatte tilgrensende områder som parkeringsplasser, havne- og industriområder. Snødepoter skal fjernes for å hindre at de blir støvdepoter når snøen smelter. Forsvarlig håndtering av kostemasser skal sikres.
4. Skjerpe bestemmelsene for luftforurensning fra bygg- og anleggsplasser i kommuneplanens arealdel ved neste rullering
5. Øke tilsynet av støvhåndtering i bygg- og anleggsprosjekter
6. Holdnings- og informasjonskampanjer med målsetting om å øke piggfriandelen til 50 % innen 2025
7. Gjennomføre langsiktige tiltak for å begrense veksten i biltrafikken og hindre forverring av luftkvaliteten.
8. Etablere målinger av svevestøv på en bakgrunnsstasjon og i et boligområde for å se på bidrag fra vedfyring. Det kan også være aktuelt å kartlegge nivåene i nærheten av en tunellmunning som har bebyggelse i nærheten.

Denne handlingsplanen utløste et krav om ytterligere vurderinger, se vedlegg 8. I Miljødirektoratets vurdering legges det vekt på at Tromsø kommune valgte bort tiltak nummer 1 om piggdekkgebyr uten å erstatte det med andre tiltak med tilsvarende utslippsreducerende effekt.

Potensielt er konsekvensene av handlingsplanen, slik den foreligger i dag, dårligere luftkvalitet, økte kostnader og ingen øremerkede midler til å dekke de økte kostnadene. I dag bidrar den til at piggfriandelen fortsatt vil være lav og kostnadene for økt renhold og støvdemping gjennom hele året, samt renhold etter vegg-til-vegg-prinsippet, vil øke ytterligere fordi et forebyggende (piggdekkgebyr) tiltak er valgt bort.

Dersom tiltaket ikke erstattes med andre tiltak med tilsvarende utslippsreducerende effekt, er det sannsynlig at Tromsø kommune i samarbeid med veieiere må utarbeide ny tiltaksutredning for lokal luftkvalitet.

Dårligere luftkvalitet

Tiltakene i handlingsplanen har som hensikt å bedre luftkvaliteten i Tromsø. Slik handlingsplanen nå er, er det kun avbøtende tiltak som iverksettes. Hovedkilden til forurensingen gjøres ikke noe med. Avbøtende tiltak er kostbare.

Det er kombinasjonen av å redusere kilden til forurensningen og avbøtende tiltak, som er nøkkelen til god luftkvalitet i Tromsø. Hvert år siden 2014 har vi oversteget helsemyndighetens anbefalinger på døgnmiddelverdi for PM₁₀, og hvert år siden 2014 har vi overskredet grenseverdien for døgnmiddel PM₁₀.

Økte kostnader og øremerking av inntekter fra piggdekkgebyr

Gjennomføringen av handlingsplanen vil føre til økte kostnader. Fokuset på luftkvaliteten må være til stede gjennom hele året for å hindre store utfordringer om våren og høsten.

Øremerking av midlene fra piggdekkgebyret er derfor svært viktig. Innføringen av piggdekkgebyr skal gagne byens innbyggere i form av bedre luftkvalitet og bedre vinter- og helårsdrift av vegnettet. En oversikt over estimater til økte kostnader til forebygging og håndtering av dårlig luftkvalitet finnes i vedlegg 4. En endelig fordeling av inntektene vil måtte vedtas i en egen sak i kommunestyret. Dersom dette vedtas tidlig høsten 2020, vil vi kunne ha en vesentlig forbedret situasjon med tanke på renhold allerede våren 2021.

Luftforurensning og koronavirus

Det er godt dokumentert i befolkningsstudier at luftforurensning viser en assosiasjon med økt risiko for infeksjon av bakterier og virus i øvre og nedre luftveier. Mer spesifikt viste en nylig studie fra Italia assosiasjon mellom luftforurensningsnivå og økt innleggelse av barn på sykehus for en annen type virus (RSV)¹. Befolkningsstudier viser også sammenheng mellom luftforurensningsnivåer og utvikling og forverring av respiratoriske utfall som forstyrret lungeutvikling, redusert lungefunksjon, astma og kronisk obstruktiv lungesykdom (KOLS). Disse pasientgruppene vil ha økt følsomhet for infeksjoner av respiratoriske bakterier og virus. I tillegg til å gi sykdom som nevnt over, kan luftforurensning også irritere luftveiene slik at mikrober lettere kommer inn/ eller gjøre immunforsvaret vårt mindre egnet til å forsvare seg mot infeksjoner. Litteraturen viser også at bakterier og viruspartikler kan binde seg på svevestøvet, dermed oppholde seg lenger i luften. En vet imidlertid ennå ikke sikkert om virus og bakterier som er festet til svevestøvet fortsatt lever og kan føre til infeksjoner.

¹Carugno M et al. PM10 exposure is associated with increased hospitalizations for respiratory syncytial virus bronchiolitis among infants in Lombardy, Italy. *Environmental research*. 2018; 166: 452-7

Tilsvar til spørsmål i kommunestyret 2019

1. Kommunedirektøren bes utarbeide en helhetlig og samlet oversikt over hva tiltakene vil koste og legge frem en sak om dette i forbindelse med økonomirapport 1 – 2020.

Vurderingen av kostnader må også henge sammen med sannsynlighet for innskjerpede krav, helsemessige betydninger, kommunens økonomiske situasjon, kostnader knyttet til asfaltslitasje samt oppsummeringen av måleresultater for 2019. Eventuelle økonomiske konsekvenser må derfor innarbeides i økonomirapport 2-2020. I vedlegg 1 har vi definert en foreslått fordeling av kostnader. Denne vil detaljeres ytterligere basert på vedtaket som fattes i denne saken.

2 Tromsø kommune skal intensivere arbeidet med å få på plass flere målestasjoner. Det settes opp 2 nye luftmålere/støvmålere på andre relevante områder enn der dagens målere står. Dette skal gjøres innen utgangen av 2020 og er i henhold til kommunestyrets vedtak i juni 2017. Kommunestyret skal vurdere om det er nødvendig å iverksette restriktive tiltak.

Plassering av ny målestasjon er ikke endelig avklart men vil bli definert sammen med referanselaboratoriet. Vi har i utgangspunktet de målestasjonene vi må ha. En ny stasjon vil i utgangspunktet gi data om vedfyring i boligstrøk, og må plasseres i henhold til dette.

3. Kommunedirektøren og ordføreren bes gå i dialog med Statens vegvesen og fylkeskommunen, som vegeiere, for å avklare kostnadsfordeling til investering i nødvendig utstyr for å redusere svevestøvet i kommunen.

Det er opprettet en samarbeidsgruppe sammen med Troms og Finnmark fylkeskommune og Statens vegvesen som skal ivareta samarbeid knyttet til renhold av vegnettet i Tromsø. Driftskontrakten som Troms og Finnmark fylkeskommune har med Mesta går ut i 2020 men vurderes forlenget ut 2021. Samarbeidsgruppen vil være tett på anbudsprosessen for ny driftskontrakt. Det er vegeier som er ansvarlig for renhold av sine veger. Enhet for Klima, Miljø og Landbruk er forurensningsmyndighet og følger opp at vegeier følger opp sitt ansvar for renhold. Kostnader til renhold av fylkeskommunale og statlige veger dekkes av vegeiere.

4. Kommunestyret vil stimulere til økt bruk av piggfrie dekk, og ber om å få en sak i løpet av våren 2020 som utreder videreføring og styrking av panteordningen for piggdekk.

Vedtaket om piggdekkpant gjort i 2019, var kun gjeldende for 2019. Som en del av behandlingen av tiltaksutredning for lokal luftkvalitet i Kommunestyret 11. desember 2019 ble det bedt om å utrede en styrking og videreføring av piggdekkpantordningen for 2020. I lys av kommunens økonomiske situasjon, administrativ tidsbruk, samt minimal effekt av ordningen vil administrasjonen anbefale at ordningen opphører inntil et eventuelt piggdekkgebyr som kan finansiere den, samt skape ytterlige insentiv for piggfrie dekk kommer på plass. Slik Enhet for klima, miljø og landbruk vurderer ordningen, er det en tidskrevende ordning som har lav effekt på produksjonen av svevestøv, så lenge den ikke kombineres med piggdekkgebyr. I 2018 ble det utbetalt 131 stk. piggdekkpant og i 2019 170 stk., totalt 301 stk. Dette tilsvarer at under 1 prosent av bilistene har benyttet seg av ordningen. Dette har ingen kalkulerbar effekt på produksjonen av svevestøv i Tromsø. Tidsbruk knyttet til utbetaling av panten er også relativt høyt med ca. en time per utbetaling. Fra andre byer, som for eksempel Trondheim, ser vi at effekten av piggdekkpantordningen er svært lav dersom en ikke samtidig har piggdekkgebyr. Vi anbefaler derfor at ordningen suspenderes inntil et eventuelt piggdekkgebyr kommer på plass.

Sideskift

5. Administrasjonen bes å utrede hvilke støvreduserende krav som kan stilles til allerede eksisterende næringsvirksomhet.

Enhet for klima, miljø og landbruk oppretter dialog mot Fylkesmannen i Troms og Finnmark for å ta en gjennomgang av utslippstillatelser for bedrifter med tanke på støv fra for eksempel grus og sandmasser som er lagret og håndteres i forbindelse med næringsvirksomhet. Dette vil også bli tema i samarbeidsgruppen for luftkvalitet slik at en kan gjennomføre koordinerte renholdsregimer. Trondheim kommune har en egen rutine for å håndtere støv som dras ut på vegnettet fra byggeplasser. Dersom byggeplassene ikke rydder opp, vil kommunen eller andre relevante vegeiere rydde opp for dem og sende regning. Det jobbes videre med å implementere dette i Tromsø.

6. Tromsø kommune som forurensningsmyndighet skal gjennom dialog og krav til tunneleier komme frem til en rutine og hyppighet for støvdemping og renhold i tunnelløpene, samt E8 innenfor bybussonen.

Enhet for Klima, Miljø og Landbruk har opprettet dialog med fylkeskommunens nye organisasjon for oppfølging av renhold av vegene og har inspisert områder hvor fylkeskommunen har ansvaret for renhold og kommet med tilbakemeldinger. Enheten jobber videre med den operative oppfølgingen av dette og ser på en formalisering av inspeksjoner slik at dette settes i system. Dette krever imidlertid personellressurser i større grad. Fylkeskommunen har rutiner for dette, men vi anser at det er rom for forbedring av rutinene både når det kommer til hyppighet og kvalitet på renholdet og støvdempingen.

7. Tromsø kommune krever strengere kontroll av tomgangskjøring i sentrumsområdene

Dette er et tiltak som har vært vurdert i flere byer. I Bergen er dette ikke operativt, men i Oslo er det debatt rundt dette og det jobbes med å finne en løsning. Det har vært diskutert både i Bystyret og i Stortingets spørretime. Det synes å være mulig å la for eksempel Tromsø Parkering håndheve dette etter trafikkreglene § 16. Det er per i dag politiet som håndhever trafikkreglene, men tomgangskjøring blir ikke håndhevet i praksis. Dette tiltaket vil primært gi nedgang i forbrenningspartikler PM 2,5 som ikke er den største utfordringen i Tromsø, men som likevel gir et negativt bidrag til luftkvaliteten. Administrasjonen undersøker nærmere hvordan det er mulig å få delegert myndighet til dette til Tromsø Parkering.

Konklusjon

Tiltak for å bedre luftkvaliteten i Tromsø er kostbare og involverer årlige driftskostnader og investeringer som må dekkes inn fra en anstrengt kommunal økonomi. Kostnadene vil øke dersom en ikke samtidig sørger for å få ned produksjonen av svevestøv og redusere asfaltslitasje. Sesongen 2019 viser at vi var nær å overskride de nåværende grenseverdiene. Videre dersom de innskjerpede kravene var innført, ville vi ha vært svært nær å overskride grenseverdiene. En finansiering av tiltak for bekjempelse av svevestøv vil også kunne få positive effekter på vinterdriften for Bydrift i Tromsø. Det vurderes at nåværende handlingsplan er avhengig av betydelig finansiering slik det er foreslått i vedlegg 1, og således ikke er tilstrekkelig for å ivareta et betydelig oppskalert renholdsregime på nåværende tidspunkt.

Vedtakskompetanse

Kommunestyret

Vedlegg

Vedlegg 1-Forslag til fordeling av inntekter og kostnader til luftkvalitetstiltak

Vedlegg 2 - Asfaltslitasje

Vedlegg 3-Oppsummering av luftkvalitetsmålingene i 2019 og innstramming av grenseverdier

Vedlegg 4- m1669 - Grenseverdier for svevestøv - Forslag til skjerping

Vedlegg 5-Tiltaksutredning for Tromsø_Kortversjon

Vedlegg 6-Tiltaksutredning for Tromsø-Original utgave

Vedlegg 7-Forskrift om gebyr for bruk av piggdekk og tilleggsgebyr - Lovdata 212549_1_1

Vedlegg 8-Brev fra miljødirektoratet- Tiltaksutredning for lokal luftskvalitet i Tromsø 292661_1_1