

Sammanfattning av Helsingfors stads luftvårdsplan 2017–2024

Planens bakgrund

Enligt 145 § i miljöskyddslagen (527/2014) ska kommunen göra upp en luftvårdsplan på medellång eller lång sikt om de gränsvärden som föreskrivs i förordningen om luftkvaliteten (38/2011) överskrids eller om de riskerar att överskridas. Dessa gränsvärden utgår från EU:s direktiv om luftkvalitet (2008/50/EG) och det tidigare direktivet (1999/30/EG). Gränsvärdena för inandningsbara partiklar (PM₁₀) trädde i kraft 2005 och för kvävedioxid (NO₂) 2010.

På grund av att dygnsgränsvärdena för inandningsbara partiklar överskreds (år 2003 och åren 2005–2006) och att gränsvärdena för kvävedioxid överskreds (åren 2005–2007) utarbetades det för staden ett verksamhetsprogram för luftvården 2008–2016 (Stn 19.5.2008). Helsingfors stad fick i enlighet med 149 § i miljöskyddslagen av miljöministeriet och med Europeiska kommissionens samtycke förlängd tid för gränsvärdet för kvävedioxid på så sätt att det inte längre skulle få överskridas år 2015. Gränsvärdet överskreds dock alltså år 2015 på grund av utsläppen från trafiken. Enligt 147 § i miljöskyddslagen ska staden således upprätta en ny luftvårdsplan så att den gäller från början av år 2017 när giltighetstiden för det nuvarande programmet upphör. I planen ska det införas åtgärder för att minska trafikens utsläpp så att det årliga gränsvärdet för kvävedioxid inte längre överskrids.

Den nya luftvårdsplanen omfattar två fullmäktigeperioder, åren 2017–2024. I enlighet med bestämmelserna i lagstiftningen innefattar planen åtgärder för att minska halterna av kvävedioxid från trafiken i de gatuschakt där gränsvärdet överskreds. I planen ingår en bilagedel där bland annat de i förordningen föreskrivna uppgifterna om redan genomförda åtgärder för luftvården presenteras. Planen kompletterar den bakgrundsrapport om utvecklingen av luftkvaliteten och utsläppen som HRM har utarbetat. Bakgrundsrapporten innehåller också en på HRM:s expertbedömning baserad modellering av effekterna av de åtgärder i luftvårdsplanen som berör trafiken på halterna av kvävedioxid i de gatuschakt i stadskärnan där man genom HRM:s kontinuerliga mätningar har fastställt att gränsvärdet överskridits.

Planens allmänna mål

Genom planen verkställs de miljöpolitiska mål som stadsfullmäktige godkände den 26.9.2012. I miljöpolitiken har mål på medellång sikt (till ca 2020) och på lång sikt (till ca 2050) fastställts för olika delområden. Genom luftvårdsplanen stöds att miljöpolitikens mål för luftvården på medellång sikt uppnås. Enligt målen på medellång sikt kommer gränsvärdena för luftkvaliteten inte att överskridas efter 2015 och efter det kommer halterna av luftföroreningarna alltså att ha minskat. Ett ytterligare mål är att målvärdena och de nationella riktvärdena för luftkvaliteten inte överskrids. Målet med planen är att minska utsläppen från trafiken så att halterna av kvävedioxid i gatuschakten i centrum sjunker under gränsvärdena så fort som möjligt.

Luftvårdsplanen stödjer de i Helsingfors stads strategiprogram för 2012–2016 ställda målen att såväl förbättra Helsingforsbornas hälsa och välbefinnande som främja stadsdelarnas utveckling som livliga och lockande. Invånarna har kunnat delta i och kommentera planen och detta främjar också strategiprogrammets mål att stärka demokratin och invånarnas delaktighet. Planen stödjer dessutom strategiprogrammets mål att stadens verksamhet är hållbar, verksam och effektiv. Detta är förknippat med stadens mål att före 2020 minska koldioxidutsläppen i Helsingfors med 30 procent jämfört med nivån för 1990.

Planens teman

Som teman för planen har man valt de förhållanden i Helsingfors som avsevärt påverkar luftkvaliteten: trafiken, gatudammet och den småskaliga förbränningen. Utsläppen från trafiken gör att det årliga gränsvärdet för kvävedioxid överskrids. Åtgärder för att så fort som möjligt nå under gränsvärdet måste införas i planen. Under de senaste åren har gränsvärdena för gatudammet och alltså inandningsbara partiklar inte överskridits i Helsingfors men risken för att värdena överskrids finns fortfarande i framför allt livligt trafikerade gatuschakt. Gatudammet försämrar fortfarande allmänt luftkvaliteten framför allt på vårarna. Det är därför viktigt att fortsätta arbetet med dammbekämpning och vidareutveckla metoderna för att minska gatudammet. Även den småskaliga vedbränningen försämrar luftkvaliteten i täta småhusområden där HRM:s mätningar ger för handen att EU:s målvärde för cancerframkallande bens(a)pyren tidvis överskrids. I täta småhusområden kan också småpartikelhalterna vara lika höga eller till och med högre än i stadskärnans livliga trafikmiljöer.

De viktigaste åtgärderna i planen

Vid genomförandet av planen vilar huvudfokus på de åtgärder som bedömts vara viktigast. Planen innefattar totalt 45 åtgärder varav 23 gäller trafiken, 16 gatudammet och 6 den småskaliga förbränningen. Av de viktigaste åtgärderna valdes tio varav sju gäller trafiken, två gatudammet och en den småskaliga förbränningen.

De viktigaste åtgärderna kring trafiken är att:

- utifrån luftkvaliteten främja beslutsfattandet för att ta prissättning av fordonstrafiken i bruk (L1.2)
- genomföra HRT:s scenario för fordonsparken där bussarnas närutsläpp minskar med över 90 % (L2.1)
- i miljözonen vid konkurrensutsättningar för HRT:s bussar kräva Euro VI-nivå i områden med gränsvärdeöverskridningar (L3.1)
- genomföra stadens parkeringspolicy och de i den godkända höjningarna av parkeringsavgifterna (L4.1)
- främja utvidgandet av laddnätverket för elbilar (L5.1)
- öka andelen alternativ drivkraft i avtalsparternas och stadens egna fordon (L6.2)
- se vid planeringen till att gränsvärdena för luftkvaliteten inte överskrids (L8.1)

De viktigaste åtgärderna kring gatudammet är:

- fortsätta aktiv dammbindning som en del av vårunderhållet (K1.1)
- utveckla dammbekämpningen och dess koordinering vid stora byggprojekt (K4.3)

Den viktigaste åtgärden kring småskalig förbränning är att:

- genom information främja renare sätt att nyttja eldstäder

Bland de viktigaste åtgärderna är de fyra första trafikåtgärder som utifrån HRM:s expertbedömning mest påverkar halterna av kvävedioxid i gatuschakt där luftkvaliteten är kritisk. Dessa åtgärder är att prissätta

fordonstrafiken (L1.2), minska utsläppen från HRT:s bussar med hjälp av scenariot för fordonsparken (L2.1) och en åtstramning av kriterierna för miljözonen (L3.1) samt att genomföra parkeringspolicyn och de i den godkända höjningarna av parkeringsavgifterna (L4.1). Det är också viktigt att främja utvidgandet av laddnätverket för elbilar (L5.1) och öka andelen alternativ drivkraft i avtalsparternas och stadens egna fordon (L6.2). Dessa åtgärder minskar utsläppen från trafiken allmänt och främjar ökningen av fordon med låga utsläpp även om man inte kan visa att åtgärderna direkt minskar halterna av kvävedioxid i de modellerade gatuschakten. Det är också väsentligt att genom planering se till att det inte skapas nya platser där invånarna exponeras för sådana koncentrationer av förorenad luft som överskrider gränsvärdena (L8.1).

Förutom trafikåtgärderna är det även viktigt att fortsätta det väl genomförda bekämpningsarbetet mot gatudammet så att gränsvärdet för gatudammet inte heller i fortsättningen överskrids i livligt trafikerade gatuschakt. Forskning ger för handen att aktiv dammbindning är det effektivaste sättet att minska höga dammkoncentrationer (K1.1). Byggarbetsplatsernas betydelse som dammkälla har ökat och det finns många stora, långvariga byggarbetsplatser i stadskärnan som orsakar invånarna betydande dammolägenheter. För att minska dammolägenheterna är det nödvändigt att man utvecklar dammbekämpningen och dess koordinering vid stora byggprojekt (K4.3).

Till den viktigaste bland åtgärderna rörande småskalig förbränning har valts att genom information främja renare sätt att nyttja eldstäder (P1.1). Forskning visar att information är det kostnadseffektivaste och ett snabbt sätt att minska de lokala olägenheter för luftkvaliteten som orsakas av småskalig förbränning.

Åtgärdernas verkningar

HRM har i samband med beredningen av luftvårdsplanen beräknat utvecklingen av kvävedioxidhalterna från 2015 till 2024. Till platser för modellering har valts gatuschakt där HRM:s kontinuerliga mätningar har visat att gränsvärdena överskrids (Mannerheimvägen/Tölö tull, Backasgatan, Tavastvägen). Vid modelleringen har utvecklingen av kvävedioxidhalterna beräknats både utan åtgärder och när åtgärderna i luftvårdsplanen genomförs. Åtgärder, som enligt modelleringen har en mätbar effekt på kvävedioxidhalterna i de undersökta gatuschakten, är att prissätta fordonstrafiken (L1.2), minska utsläppen från HRT:s bussar med hjälp av scenariot för fordonsparken (L2.1) och en åtstramning av kriterierna för miljözonen (L3.1) samt att genomföra parkeringspolicyn och de i den godkända höjningarna av parkeringsavgifterna (L4.1).

Genomförandet av HRT:s scenario för fordonsparken (L2.1) bedöms minska kvävedioxidhalterna på Backasgatan och vid Tölö tull med 2 % år 2020 och med 4 % år 2024 jämfört med nuläget (år 2015). På Tavastvägen har bussarna en större andel av trafiken och där är effekten 4 % år 2020 och 8 % år 2024. Åtstramningen av miljözonens kriterier (L3.1) minskar halterna fortfarande med 0,05–2 % år 2020, men just inte längre år 2024, eftersom nästan alla HRT:s bussar är på Euro VI-nivå redan 2024. Den största haltminskningen genom att prissätta fordonstrafiken (L1.2) fås på Backasgatan och vid Tölö tull: 5 % år 2020 och 4 % år 2024 jämfört med nuläget. För Tavastvägen har konsekvenserna av prissättningen inte modellerats emedan dess effekt skulle vara liten på grund av den stora andelen busstrafik. Höjning av parkeringsavgifterna (L4.1) bedömdes minska trafikvolymerna i stadskärnans gatuschakt med 5 %, vilket skulle minska halterna med 1–3 % år 2020 och 1–2 % år 2024 jämfört med nuläget.

Modelleringsresultaten visar att det är mest utmanande vid Tölö tull att nå under det årliga gränsvärdet för kvävedioxid. Där räcker det inte att fordonstekniken förbättras för att få ner halterna under

gränsvärdet före 2024 utan det behövs ytterligare åtgärder. Det är möjligt att knappt nå under gränsvärdet 2024 om HRT:s scenario för fordonsparken (L2.1), miljözonen (L3.1) och parkeringspolicyn (L4.1) minskar utsläppen på förmodat sätt. Den tydligaste utsläppsminskningen skulle prissättningen av fordonstrafiken medföra (L1.2), med den kunde man komma under gränsvärdet tidigare, omkring 2022.

På Backasgatan skulle man med hjälp av HRT:s scenario för fordonsparken nå under gränsvärdet år 2022. Om prissättningen av fordonstrafiken togs i bruk kunde man nå under gränsvärdet redan 2020. På Tavastvägen kunde man genom att genomföra HRT:s scenario för fordonsparken nå under gränsvärdet 2022. Genom att utöver detta även genomföra parkeringspolicyn kunde man nå under gränsvärdet ett år tidigare, år 2021. Om den av stadsplaneringsnämnden den 10.12.2015 godkända trafikplanen för Tavastvägen genomförs blir gatan en kollektivtrafikgata där genomfart för biltrafik förbjuds. På kollektivtrafikgatan förmodas personbilstrafiken minska med 80 % och trafiken bli smidigare, vilket även minskar busstrafikens utsläpp. Om kollektivtrafikgatan genomförs skulle man klart nå under gränsvärdet redan år 2020.

Alla de åtgärder som minskar hälsoskadliga utsläpp från trafiken (L1–L7, L8.1) minskar även halterna av luftföroreningar och förbättrar luftkvaliteten. Åtgärderna kring fordonstrafikens prissättning (L1), bussarnas utsläpp (L2), miljözonen (L3), parkeringspolicyn (L4) och citylogistik (L7) berör huvudsakligen stadskärnan där antalet exponerade är betydande. Det finns också flera så kallade känsliga objekt i området, till exempel skolor, daghem, sjukhus och bostadshus för äldre, i vilka befolkningsgrupper som är mer känsliga för luftföroreningar vistas. Med åtgärderna kan man avsevärt minska exponeringen för luftföroreningar och de sanitär olägenheter som de medför.

Främjande av hållbara trafikformer och minskande av biltrafiken minskar bränsleförbrukningen och därmed även såväl koldioxidutsläppen som de utsläpp som försämrar luftkvaliteten. Detta ger fördelar kring såväl luftkvaliteten som klimatet.

Hörande om planen

Planutkastet finns för påseende på staden webbplats www.hel.fi/ilmansuojelu och på anslagstavlan i stadshuset (Norra esplanaden 11–13) och miljöcentralen (Viksången 2a). Medborgare och intressenter har möjlighet till den 29.4.2016 att ge respons om utkastet för vidare beredning med ett enkätformulär på webbplatsen eller med en pappersblankett som finns att få vid verksamhetsställena ovan. Om hörandet meddelas i områdets huvudtidningar (Helsingin Sanomat, tidningen Metro och Hufvudstadsbladet) och på stadens officiella anslagstavla. Enkätformuläret och sammanfattningen av planen finns också att få på svenska.

Godkännande av planen samt rapportering

En luftvårdsarbetsgrupp tillsatt av stadsdirektören svarar för beredningen luftvårdsplanen. Miljönämnden godkänner planen och skickar ut den på remiss. Eftersom planen berör flera av stadens förvaltningar förs den också till stadsstyrelsen i slutet av 2016.

Uppgifterna om genomförandet av åtgärderna i luftvårdsplanen sammanställs årligen till en uppföljningsrapport som miljönämnden godkänner och skickar till NTM-centralen i Nyland och till miljöministeriet. Uppföljningsrapporten tillställs stadsstyrelsen för kännedom.

Den godkända luftvårdsplanen skickas i enlighet med miljöskyddslagen till miljöministeriet och NTM-centralen i Nyland. Trafikåtgärderna i planen för att sänka kvävedioxidhalterna rapporteras dessutom i

enlighet med genomförandebeslutet om direktivet om luftkvalitet (EU 2011/850/EU) till EU:s gemensamma databas Airbase före slutet av 2017.