

Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort?

Betänkande av Partikelhaltsutredningen

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:27

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24260-5

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Regeringen beslutade den 6 mars 2014 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå åtgärder mot höga partikelhalter i tätort (dir. 2014:32). Samma dag förordnades kammarrättsrådet Petter Classon som särskild utredare.

Som experter förordnades från den 1 april 2014 kanslirådet Stefan Andersson, miljöexperten Kerstin Blom Bokliden, den rättslige experten Ulf Båsjö, trafikflödesexperten Gunnar Eriksson, rättssakkunnige Marc Gren, departementssekreteraren Viktor Gunnarsson, kanslirådet Harald Perby, trafiksäkerhetsexperten Claes Tingvall och luftkvalitetsexperten Malin Tappelfur.

Kanslirådet Harald Perby entledigades från och med den 14 januari 2015. Från samma dag förordnades kanslirådet Caroline Dickson som expert.

Som sekreterare anställdes från den 1 maj 2014 ekonomie doktorn Lena Nerhagen och från den 19 maj 2014 hovrättsassessorn Karin Brandqvist.

Utredningen, som antagit namnet Partikelhaltsutredningen, överlämnar härmed betänkandet *Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort?* (SOU 2015:27). Till betänkandet fogas två särskilda yttranden.

Uppdraget är med detta slutfört.

Gothenburg in March 2015

Petter Classon

/Karin Brandqvist
Lena Nerhagen

Innehåll

Sammanfattning	15
1 Uppdraget och dess genomförande	21
1.1 Utredningens uppdrag.....	21
1.2 Utredningens arbete	22
1.3 Betänkandets disposition.....	22
2 Bakgrund	25
2.1 Sammanfattning	25
2.2 Regelverk om luftkvalitet m.m.....	26
2.2.1 Luftkvalitetsdirektivet	26
2.2.2 Genomförandet av luftkvalitetsdirektivet i svensk rättsordning.....	29
2.3 Överträdelseärendena	35
2.3.1 Allmänt om överträdelseärenden och sanktionsförfaranden.....	35
2.3.2 Det avslutade överträdelseärendet.....	38
2.3.3 Det pågående överträdelseärendet.....	39
2.4 System med vägtullar och vägavgifter i Sverige i dag.....	41
2.4.1 Vägtull på Svinesundsförbindelsen.....	41
2.4.2 Vägtull på Öresundsförbindelsen	42
2.4.3 Avgift på broarna över Motalaviken och Sundsvallsfjärden	42
2.4.4 Trängselskatt.....	43
2.4.5 Vägavgift för vissa tunga fordon.....	43
2.4.6 Vägtrafikskatt	45

2.5	Internationell utblick – Hur gör man med dubbdäck i andra länder?	46
2.5.1	Allmänt om dubbdäcksanvändning och restriktioner	46
2.5.2	USA.....	47
2.5.3	Kanada.....	48
2.5.4	Tyskland.....	48
2.5.5	Schweiz	48
2.5.6	Österrike.....	49
2.5.7	Frankrike.....	49
2.5.8	Belgien och Luxemburg	49
2.5.9	Storbritannien.....	49
2.5.10	Finland	50
2.5.11	Andra länder med dubbdäcksförbud	50
2.5.12	Andra länder där det är tillåtet att använda dubbdäck.....	50
2.5.13	Andra länder där det är tillåtet att använda dubbdäck men under en begränsad period	50
3	Lokala avgifter på dubbdäcksanvändning i Norge	51
3.1	Sammanfattning.....	51
3.2	Systemets utformning	52
3.2.1	Rättslig reglering	52
3.2.2	Möjligheten för norska kommuner att införa ett system med dubbdäcksavgift.....	53
3.2.3	Vilka fordon omfattas av systemet med dubbdäcksavgift?	53
3.2.4	Under vilka perioder gäller avgiftsskyldigheten?	54
3.2.5	Avgifternas storlek.....	54
3.2.6	Betalning av dubbdäcksavgiften	55
3.2.7	Kontroll av betald avgift	56
3.2.8	Tilläggsavgift.....	57
3.2.9	Indrivning av tilläggsavgift	58
3.2.10	Verkställighet av tilläggsavgifter	58
3.2.11	Överklagande.....	58
3.2.12	Avveckling av system med dubbdäcksavgift	59

3.3	Analysen och överväganden inför införandet av lokala avgifter på användning av dubbdäck	59
3.3.1	Miljöproblemet och inledande analyser	59
3.3.2	Samhällsekonomisk konsekvensanalys av reglering av dubbdäcksanvändning.....	60
3.3.3	Förslag och införande av lokala avgifter på dubbdäcksanvändning	61
3.4	Tillämpning och effekter av avgifter på dubbdäcksanvändning.....	62
3.4.1	Allmänt om användningen av systemet med avgifter.....	62
3.4.2	Avgifternas inverkan på dubbdäcksanvändningen	63
3.4.3	Förändringar i luftkvaliteten.....	64
3.4.4	Effekter på trafiksäkerhet och vinterväghållning	65
3.4.5	Intäkter och kostnader med systemet	67
4	Gränsvärden för partiklar och bedömning av hälsoeffekter.....	69
4.1	Sammanfattning	69
4.2	Allmänt om gränsvärden och partiklar	70
4.2.1	Bedömning av hälsokonsekvenser	72
4.3	EU:s arbete med luftkvalitet	73
4.3.1	Nya rekommendationer från WHO om hälsoeffekter.....	75
4.4	Svensk forskning om hälsoeffekter av vägtrafik och grova partiklar	76
5	Halter av PM₁₀ i Sverige, överskridande av miljökvalitetsnormer och vägslitagets bidrag.....	79
5.1	Sammanfattning	79
5.2	Allmänt om PM ₁₀ och grova partiklar, PM _{10-2,5}	80
5.3	Hur partikelhalter varierar geografiskt i Sverige.....	82
5.4	Överskridande av miljökvalitetsnormer och framtagna åtgärdsprogram	86

5.5	PM _{10-2,5} – emissioner, halter och exponering	90
5.5.1	Modellberäkningar av emissioner och halter	93
5.5.2	Befolkningens exponering för grova partiklar.....	96
6	Halter av PM₁₀ och överskridanden av miljökvalitetsnormer i Stockholmsregionen	101
6.1	Sammanfattning.....	101
6.2	Trender när det gäller PM ₁₀ -halter.....	101
6.2.1	Meteorologiska förhållanden.....	106
6.2.2	Storleken på det lokala bidraget till halterna av PM ₁₀ i gatunivå	110
6.3	Särskilt om överskridanden i Stockholms innerstad	112
7	Vinterdäck med och utan dubb – effekter på miljö, trafiksäkerhet, tillgänglighet och framkomlighet.....	115
7.1	Sammanfattning.....	115
7.2	Allmänt om krav på vinterdäck	116
7.3	Skillnader mellan vinterdäck för personbilar	118
7.4	Konsekvenser av minskad dubbdäcksanvändning	122
7.4.1	Miljö och emissioner.....	122
7.4.2	Trafiksäkerhet och vinterväghållning.....	125
7.4.3	Tillgänglighet och framkomlighet.....	131
7.5	Geografiska aspekter på användning av dubbdäck	132
8	Åtgärder som sänker partikelhalterna	135
8.1	Sammanfattning.....	135
8.2	Allmänt om analys av effekter av åtgärder	136
8.2.1	Högsta tillåtna antalet dubb i dubbade däck	137
8.2.2	Förkortad dubbdäckssäsong.....	138
8.2.3	Medvetna däckval	138
8.2.4	Sänkt hastighet på vissa gator	139
8.2.5	Införande av trängselskatt	140
8.2.6	Byte av vägbeläggning	142

8.2.7	Införande av lokala trafikföreskrifter med dubbdäcksförbud på viss väg eller viss vägsträcka....	142
8.2.8	Införande av lokala trafikföreskrifter med dubbdäcksförbud för samtliga vägar inom ett område.....	144
8.2.9	Dammbindningsåtgärder.....	144
8.2.10	Förbättrad vägrengöring efter vintersäsong	145
8.2.11	Övriga vidtagna åtgärder	146
8.3	Åtgärders effekter på emissioner av grova partiklar och befolkningens exponering	146
9	Utformning av system med skatt på dubbdäcksanvändning i tätort.....	149
9.1	Sammanfattning	149
9.2	Krav på ett system med skatt på dubbdäcksanvändning i tätort	150
9.2.1	Allmänt om krav på ett system med skatt på dubbdäcksanvändning	150
9.2.2	Huvudsyftet bör återspeglas	150
9.2.3	Lätt att förstå och använda.....	150
9.2.4	Rättvist	151
9.2.5	Rimliga kostnader.....	151
9.2.6	Effektivt, pålitligt och rättssäkert.....	152
9.2.7	Utvecklingsbart och flexibelt.....	152
9.2.8	Lokal och regional samverkan.....	152
9.2.9	Trafiksäkerhet och framkomlighet.....	153
9.3	Avgiftsprinciper	153
9.3.1	Allmänt om avgiftsprinciper.....	153
9.3.2	Tillträdesprincipen.....	153
9.3.3	Vistelseprincipen.....	154
9.3.4	Färdvägsprincipen.....	155
9.4	Tekniska lösningar	155
9.4.1	Allmänt om tekniska lösningar.....	155
9.4.2	Manuell betalning	156
9.4.3	Nummerskyldsregistrering (videoregistrering)	157
9.4.4	Korthållskommunikation.....	157

9.4.5	Satellitbaserade system.....	158
9.5	Överväganden om val av system för uttag av skatt på dubbdäcksanvändning i tätort.....	159
10	Reglering av användning av dubbdäck i tätort – skatt jämfört med förbud.....	163
10.1	Sammanfattning.....	163
10.2	Allmänt om samhällsekonomisk analys på transportområdet.....	164
10.3	Analys av dubbdäcksreglering	166
10.3.1	Allmänt om analysens omfattning och innehåll.....	166
10.3.2	Kostnader och nyttor med minskad användning av dubbdäck – illustration och diskussion	168
10.4	Konsekvensanalys för Stockholms län och stad.....	172
10.4.1	Utgångsläget för analysen – situationen i Stockholms län och stad	172
10.4.2	Underlag för beräkning av hälsoeffekter i Stockholm.....	177
10.4.3	Hälsovinster i innerstaden och zonen för trängselskatt av regleringar som minskar användningen av dubbdäck.....	185
10.4.4	Underlag för att bedöma effekter på olyckor i Stockholmsregionen.....	190
10.4.5	Bedömning av olyckskostnader av regleringar som minskar användningen av dubbdäck	193
10.4.6	Bedömning av effekter på vinterväghållning i Stockholmsregionen av regleringar som minskar användningen av dubbdäck.....	195
10.4.7	Bedömning av administrativa konsekvenser av regleringar.....	197
10.4.8	Bedömning av risken för sanktioner	198
10.4.9	Översiktlig beskrivning av osäkerheter samt beskrivning av effekter som inte har beräknats i analysen.....	199
10.5	Resultat och överväganden	202
10.5.1	Beskrivning av konsekvenser.....	202

10.5.2	Kompletterande åtgärder för att minska risken för överskridanden.....	206
10.5.3	Offentligfinansiella konsekvenser	207
10.5.4	Samhällsekonomiska konsekvenser – sammanställning av kvantifierade effekter	210
11	Våra bedömningar av möjliga åtgärder	215
11.1	Sammanfattning	215
11.2	Allmänna utgångspunkter för våra bedömningar	215
11.3	Differentierad trängselskatt beroende på typ av däck	217
11.4	Skatt på dubbdäcksanvändning	218
11.5	Lokala förbud mot dubbdäcksanvändning	224
11.6	Informationsinsatser och medvetna däckval	226
11.7	Sänkt hastighet på vissa gator.....	227
11.8	Dammbindningsåtgärder.....	228
11.9	Förbättrad väg rengöring efter vintersäsong	230
12	Lag om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort m.m. ...	231
12.1	Sammanfattning	231
12.2	Allmänt om regelverkets utformning	232
12.2.1	Generell lagstiftning med bilaga för viss tätort	232
12.2.2	Beslut om att införa skatt på dubbdäcksanvändning i tätort.....	233
12.2.3	Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort ska betalas till staten.....	235
12.2.4	Beskattningsmyndighet m.m.	235
12.3	Skattepliktiga fordon	237
12.3.1	Fordon som omfattas av skatteplikten.....	237
12.3.2	Dubbdäck som en förutsättning för skatteplikt	238
12.3.3	Fordon som undantas från skatteplikt	239
12.3.4	Ska rörelsehindrade ges möjlighet att få fordon befriade från skatteplikt?.....	241

12.3.5	Ska utländska fordon vara skattepliktiga?	242
12.4	Skattskyldighet och skattens omfattning.....	246
12.4.1	Skattskyldiga personer.....	246
12.4.2	Bruk som förutsättning för skattskyldighetens inträde	248
12.4.3	Skattens geografiska avgränsning.....	249
12.4.4	Skattens tidsmässiga begränsning	252
12.4.5	Skatteperioder och skattens storlek.....	253
12.5	Anmälan, skattebeslut, betalning och kontroll.....	256
12.5.1	Anmälningsförfarande	256
12.5.2	Anmälan om dubbdäcksanvändning	258
12.5.3	Automatiskt beslut om skatt på dubbdäcksanvändning.....	260
12.5.4	Betalning av skatt på dubbdäcksanvändning	264
12.5.5	Betalningstid för skatt som har beslutats genom automatiserad behandling	265
12.5.6	Kontroll av anmälan om dubbdäcksanvändning	266
12.5.7	Skatteverkets beslut om skatt på dubbdäcksanvändning.....	270
12.6	Sanktioner	272
12.6.1	Val av sanktionsavgift	272
12.6.2	Tilläggsavgift som sanktionsavgift	274
12.6.3	Dröjsmålsavgift vid för sen betalning	275
12.6.4	Ianspråktagande av fordon	278
12.6.5	Inga ytterligare sanktionsåtgärder föreslås	279
12.7	Rättelse, omprövning, anstånd och befrielse m.m.....	281
12.7.1	Rättelse.....	281
12.7.2	Omprövning	282
12.7.3	Anstånd med betalning	283
12.7.4	Befrielse och återbetalning.....	285
12.8	Överklagande m.m.	286
12.8.1	Överklagbara beslut, parter och muntlig förhandling	286
12.8.2	Överklagandefrist.....	290
12.8.3	Forum	291
12.8.4	Domförhet.....	293

12.8.5 Ersättning för kostnader	294
12.9 Verkställighet och indrivning m.m.	295
13 Konsekvensbedömning	297
13.1 Allmänt om konsekvensbedömning i Partikelhaltsutredningen	297
13.1.1 Reglering av användning av dubbdäck med förbud	298
13.1.2 Reglering av användning av dubbdäck med skatt	299
13.2 Övriga konsekvenser enligt kommittéförordningen	302
13.3 Offentligfinansiella konsekvenser	303
Särskilda yttranden	305
Bilagor	
Bilaga 1 Kommittédirektiv 2014:32.....	309
Bilaga 2 Författningsförslag	317
Bilaga 3 Författningskommentar	331

Sammanfattning

Bakgrund

I luftkvalitetsdirektivet (2008/50/EG) fastställs gränsvärden för vissa luftföroreningar, bl.a. för stora partiklar (PM_{10}). Gränsvärden för PM_{10} anges både som ett dygnsmedelvärde och som ett årsmedelvärde. Direktivets gränsvärden motsvaras i den svenska lagstiftningen av miljökvalitetsnormer som inte får överskridas.

Enligt direktivet ska medlemsstaterna fastställa zoner inom vilka luftkvaliteten ska utvärderas och säkerställas. Eventuella överskridanden av direktivets gränsvärden ska rapporteras till Europeiska kommissionen.

Europeiska unionens domstol fastställde 2011 att Sverige hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt luftkvalitetsdirektivet genom att ha överskridit gränsvärdena för PM_{10} i luften i vissa zoner under vissa år. Kommissionen har därefter inlett ett nytt överträdelseärende mot Sverige avseende senare års överträdelser. Det görs gällande att överskridandena är av fortlöpande och varaktig karaktär. Sverige riskerar att få betala både standardbelopp och ett löpande vite för överträdelserna.

Vårt uppdrag

Det är mot den angivna bakgrunden som utredningen har fått i uppdrag att kartlägga problemet med höga partikelhalter och dess effekter samt förutsättningslöst komma med förslag på åtgärder som bedöms ändamålsenliga för att varaktigt lösa problematiken.

I uppdraget har särskilt ingått att utreda förutsättningarna för samt bedöma ändamålsenligheten av och lämpligheten i att införa en skatt på dubbdäcksanvändning i första hand i Stockholm, men även i andra berörda tätorter. Det har också legat i uppdraget att

särskilt beakta om en utökning av lokala föreskrifter med förbud mot trafik med fordon med dubbdäck är ändamålsenlig.

Överskridanden i Sverige i dag, dubbdäckens betydelse och befolkningens exponering för slitagepartiklar

En dominerande källa till höga partikelhalter i gatunivå i svenska tätorter är slitage av vägbeläggning, bromsar, däck samt bidrag från salt och sand. Dubbdäck är en viktig orsak till vägslitage och därmed till höga halter av PM_{10} .

Nivån på partikelhalterna påverkas av hur gaturummet är dimensionerat och utformat. Även meteorologiska förhållanden har stor betydelse för halternas storlek. Halterna avtar ganska snabbt med avstånd till väg, varför höga halter i gatunivå har en relativt sett liten inverkan på halterna av partiklar i urban bakgrund (mäts vanligtvis i taknivå) i en tätort. Det är partikelhalterna i urban bakgrund som befolkningen i allmänhet exponeras för.

Enligt aktuell forskning är det framförallt akuta effekter för personer med hjärtbesvär som kan kopplas till exponering för grova partiklar från exempelvis vägslitage. Bidraget till befolkningens exponering under vintern när dubbdäck används beror på de förhållanden som råder på vägbanan. Är denna snöbelagd eller våt sker ingen spridning av partiklar. Däremot är påverkan större under våren om vägdamm har samlats på vägbanan och då virvlar upp.

I Sverige sker överskridanden av miljökvalitetsnormen för PM_{10} i några tätorter. Det är dygnsmedelvärdet, mätt i gatunivå, som överskrids och inte årsmedelvärdet.

I Stockholmsområdet sker överskridanden framförallt vid hårt trafikerade vägar och i trånga gaturum. Antalet överskridanden där har minskat under senare år på grund av en rad vidtagna åtgärder. Mätresultaten för 2014 visar att normvärdet klarades vid samtliga mätstationer i gatunivå på kommunala vägar i Stockholms innerstad. Ambitiös dammbindning och en i stort sett snöfri sen vinter i kombination med ett meteorologiskt gynnsamt år med kontinuerlig utvädring av partiklar har förklarat de låga halterna. Däremot överskreds gränsvärdet vid en mätstation intill Essingeleden. Förklaringen till det är den stora trafikmängden i en relativt sett hög hastighet.

Analys av skatt jämfört med förbud

För att bedöma ändamålsenligheten av och lämpligheten i att införa en skatt på dubbdäcksanvändning har utredningen analyserat konsekvenserna av att reglera dubbdäcksanvändningen med ett förbud jämfört med en skatt. Analysen har i enlighet med uppdraget varit inriktad på regleringarnas effekter på miljö, trafiksäkerhet, tillgänglighet och framkomlighet. Underlag för analysen har hämtats från Stockholmsområdet.

I analysen ingår beräkningar av hälsovinster av olika regleringsalternativ. Kostnader för förändringar i olycksrisk och vintervägunderhåll bedöms också, liksom de administrativa kostnaderna som ett skattesystem är förenat med. Risken för sanktioner med anledning av överträdelse av luftkvalitetsdirektivets gränsvärden bedöms också. Slutligen görs en uppskattning av intäkterna från ett skattesystem.

Slutsatsen av analysen är att såväl en skatt på dubbdäcksanvändning som ett förbud mot trafik med dubbdäck bidrar till att minska halterna av partiklar genom att dubbdäcksandelen går ner. Effekten av en skatt på användningen av dubbdäck är större, men hur stor effekten blir beror på vilket geografiskt område som skattesystemet omfattar. Bedömningen är dock, i fallet med Stockholm, att båda åtgärderna behöver kompletteras med andra åtgärder för att gränsvärdena ska klaras. En sådan kompletterande åtgärd kan vara dammbindning.

En skatt behöver, för att täcka de administrativa kostnaderna, omfatta ett större område än ett förbud på någon eller några enskilda gator. Det medför i sin tur behov av mer omfattande anpassningar, vilket innebär ökade kostnader för exempelvis vintervägunderhåll både i och utanför det skattebelagda området.

Vidare är ett skattesystem förenat med kostnader för investering och drift. En skatt är dock ett mer flexibelt system eftersom även de som väljer att använda dubbdäck har möjlighet att färdas överallt. Enligt gjorda bedömningar kommer intäkterna från en skatt på användningen av dubbdäck i Stockholm att täcka de administrativa kostnaderna för systemet. Detta kan dock förändras över tid om användningen av dubbdäck minskar kraftigt.

Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort?

Den enskilt viktigaste åtgärden för att få ned de höga halterna av PM_{10} i gatunivå i svenska tätorter är att minska användningen av dubbdäck. En skatt på dubbdäcksanvändning kan utformas så att den bidrar till att varaktigt sänka halterna av grova partiklar i Stockholm och andra berörda tätorter.

Vid bedömningen av om en skatt är en lämplig och ändamålsenlig åtgärd har utredningen fokuserat på effekter på hälsa, trafiksäkerhet, tillgänglighet och framkomlighet. Utredningens utgångspunkt har varit att en skatt bara bör införas om det leder till positiva effekter vid en sammanvägning av dessa effekter.

En annan utgångspunkt för utredningen har varit att det bara finns skäl att föreslå en skatt om överskridandena av gränsvärdena för grova partiklar i luftkvalitetsdirektivet är betydande och varaktiga. Med andra ord om gränsvärden inte överskrids eller överskrids i liten omfattning är en skatt ingen lämplig åtgärd. Däremot kan det finnas skäl att införa en skatt om det behövs för att undvika att Sverige på nytt fällt i EU-domstolen för att ha överskridit gränsvärdena för PM_{10} . Hur partikelhalterna har utvecklats över tid är därför en viktig fråga.

Erfarenheter från det system med lokala avgifter på användningen av dubbdäck som finns i Norge visar tydligt att dubbdäcksandelen går ned när det införs en pålaga på användningen. Det råder alltså ingen tvekan om att en skatt skulle minska dubbdäcksandelen i de tätorter där en skatt på dubbdäcksanvändning införs.

Lägre dubbdäcksandel minskar emissionerna av grova partiklar. Det kan antas ha en positiv effekt på människors hälsa, även om sambandet inte är helt klarlagt. Osäkerheten beror bland annat på att det inte finns några studier som har undersökt betydelsen för hälsan av exponering för höga halter av grova partiklar under kortare perioder. Utredningen har dock kommit fram till att en skatt på dubbdäcksanvändning som omfattar Stockholms innerstad skulle medföra en liten minskning av antalet förtida dödsfall i detta område.

Skatt är generellt sett ett mer flexibelt styrmedel än lokala förbud mot trafik med dubbdäck, som i dag finns exempelvis på Hornsgatan i Stockholm. Med en skatt på dubbdäcksanvändning kan trafikanterna fortsätta att använda dubbdäck, men får då betala för det. En annan fördel med en skatt på dubbdäcksanvändning är att den

åtgärddar problemet med höga partikelhalter nära källan. Det kan i sin tur för kommunernas del innebära lägre kostnader för andra partikelsänkande åtgärder, exempelvis dammbindning.

En aspekt att beakta när det gäller en skatt på dubbdäcksanvändning är de kostnader som uppbyggnaden och driften av systemet är förenat med. En skatt är jämfört med andra åtgärder en stor apparat. Enligt våra beräkningar skulle dock intäkterna från en skatt täcka kostnaderna för systemet.

Vår analys visar att en kraftig minskning av dubbdäcksanvändningen, främst i Stockholm, skulle ge positiva hälsoeffekter. Dessa effekter är emellertid inte så stora. Om hänsyn tas till de effekter som redan har nåtts med lokala förbud mot dubbdäcksanvändning blir de positiva effekterna med en skatt mindre.

En skatt på dubbdäcksanvändning skulle, som nämnts, kunna införas med motiveringen att en skatt behövs, och då främst i Stockholm, för att undvika att Sverige fällt för fördragsbrott av EU-domstolen. Vår kartläggning av situationen i Stockholm när det gäller partikelhalter visar dock, som beskrivits ovan, att antalet överskridanden där har minskat under senare år på grund av en rad vidtagna åtgärder. Överskridandena varierar dessutom kraftigt från år till år beroende på meteorologiska förhållanden och ibland även på gatuarbeten. I andra tätorter i Sverige överskreds under 2013 gränsvärdet för dygnsmedelvärden endast vid några enstaka mätstationer.

Till den positiva utvecklingen när det gäller partikelhalterna i Stockholm ska även läggas att de förändringar som kommer att ske i trängselsskattesystemet, med höjda skattebelopp och en utökad skattezon som även omfattar Essingeleden, kan väntas ytterligare bidra till lägre trafikarbete och därmed lägre partikelhalter. De ändrade reglerna om högsta tillåtna antalet dubb i dubbade däck, som även berör andra tätorter än Stockholm, har inte heller fullt ut fått genomslag eftersom de enbart gäller nytillverkade däck. På sikt kan detta också leda till minskad risk för överskridanden av miljökvalitetsnormen.

Det är mot denna bakgrund som utredningen har kommit fram till att det för närvarande inte finns skäl att föreslå en skatt på dubbdäcksanvändning. Utredningen anser i stället att mindre ingripande och mer flexibla åtgärder bör användas för att nå miljökvalitets-

normen. Med flexibla åtgärder förstås här åtgärder som någorlunda enkelt kan varieras utifrån hur överskridandena sker.

Frågan om en skatt på användningen av dubbdäck ska införas eller inte är emellertid inte given och det kan dessutom behövas viss beredskap för det fall att överskridandena skulle öka till tidigare nivåer. Dessutom finns det ett öppet överträdelseärende. Med hänsyn till det nu sagda har utredningen valt att ta fram ett förslag till lag om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort.

Lag om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort

Ett system med uttag av skatt på dubbdäcksanvändning i tätort bör bygga på ett anmälningsförfarande. Den som är ägare av en skattepliktig bil ska, innan skattskyldighet inträder, anmäla till Transportstyrelsen att bilen kommer att användas i ett skattebelagt område. Uppgifterna i anmälan ligger sedan till grund för beslut om och debitering av skatt.

Skatten är en statlig skatt och regleras i en generell lag till vilken lokala bilagor fogas för de kommuner där skattesystemet införs. Skatteverket är beskattningsmyndighet men Transportstyrelsen kommer, för Skatteverkets räkning, att fatta flertalet beslut genom automatiserad behandling.

Skattskyldighet inträder när bilen brukas med dubbdäck i ett skattebelagt område under perioden 1 oktober–15 april (vintersäsong). Skatten tas ut med 50 kronor för ett kalenderdygn, 600 kronor för en månad och 2 000 kronor för en hel vintersäsong.

Kontrollen av att anmälningskyldigheten följs ska utföras av Polismyndigheten som rapporterar förseelser till Skatteverket. Verket beslutar då att den skattskyldige ska betala skatt motsvarande skattebeloppet för ett kalenderdygn. I samband därmed får Skatteverket ta ut en tilläggsavgift på 2 000 kronor.

Betalning av skatt eller avgift ska ske genom insättning på ett särskilt konto. Skatten ska vara betald inom 30 dagar från den dag då skatten eller tilläggsavgiften beslutades. Dröjsmålsavgift tas ut vid för sen betalning. Ett fordon ska också kunna tas i anspråk för statens fordringar på skatt eller avgift enligt denna lag.

1 Uppdraget och dess genomförande

1.1 Utredningens uppdrag

Våra direktiv beslutades av regeringen den 6 mars 2014. Direktiven i dess helhet finns fogade till betänkandet som *bilaga 1*.

I direktiven anför, som bakgrund till uppdraget, att i vissa tätorter, bland annat Stockholm, Norrköping, Södertälje och Uppsala, överskrids periodvis det maximalt tillåtna dygnsmedelvärdet för stora partiklar (PM_{10}) som uppställs i luftkvalitetsdirektivet (2008/50/EG). Direktivets gränsvärden anges i den svenska lagstiftningen som miljökvalitetsnormer som inte får överskridas. Vidare anför, att ett flertal åtgärder har vidtagits, men att miljökvalitetsnormen ännu inte har uppnåtts. För att uppnå miljökvalitetsnormen och minimera de negativa hälsoaspekterna kan det, enligt direktiven, behövas ytterligare åtgärder för att förbättra luftkvaliteten.

Den särskilda utredaren har därför fått i uppdrag att kartlägga problemet med och effekter av höga halter av stora partiklar. Utredaren ska också lämna förslag på åtgärder som bedöms vara ändamålsenliga för att långsiktigt lösa partikelproblematiken och om sådana åtgärder tar lång tid att genomföra, föreslå åtgärder som på kort sikt bedöms kunna lösa partikelproblematiken.

Vidare ska utredaren enligt direktiven bedöma förutsättningarna för och ändamålsenligheten av samt lämpligheten i att införa en skatt på dubbdäcksanvändning i första hand i Stockholm, men även i andra berörda tätorter.

I uppdraget ingår också att belysa för- och nackdelar med olika åtgärder samt att analysera konsekvenserna av föreslagna åtgärder, bland annat ur ett hälso-, trafiksäkerhets- och tillgänglighetsperspektiv.

Slutligen ska utredningen utarbeta de lag- och förordningstexter som behövs för att genomföra förslagen.

1.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete inleddes i maj 2014. Arbetet har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med experterna. Sammanlagt har utredningen haft nio sammanträden. Det har också förekommit underhandskontakter med experterna.

Den samverkan som utredningen är ålagd att ha med berörda kommuner och myndigheter har skett huvudsakligen genom experterna. Därutöver har utredningen samrått med Transportstyrelsen och med Miljöförvaltningen i Stockholms stad. Utredningen har även haft ett möte tillsammans med SLB Analys och professor Bertil Forsberg.

Vidare har professor Tom Bellander hållit ett föredrag för utredningen om epidemiologisk forskning och hälsokonsekvensbedömningar när det gäller partiklar. Utredningen har arrangerat ett gemensamt möte med olika företrädare för däckbranschen. Motormännen har lämnat skriftliga synpunkter när det gäller dubbdäck och trafik-säkerhet.

Härutöver har utredningen deltagit i samråd med Miljömålsberedningen (M 2010:04). Utredningen har också presenterat sitt uppdrag i olika sammanhang, bland annat för Sveriges Kommuner och Lands-ting, Beredningen för samhällsbyggnad, och på en Däcktemadag.

1.3 Betänkandets disposition

Betänkandet inleds med ett bakgrundskapitel, *kapitel 2*, där vi till att börja med går igenom regelverket på luftkvalitetsområdet i de delar som är intressanta för vår utredning. Vi redogör också bland annat för de överträdelseärenden som har förts och förs mot Sverige med anledning av överskridande av luftkvalitetsdirektivets gränsvärden för PM₁₀. I kapitlet finns också en beskrivning av i dag befintliga system med vägtullar och vägavgifter i Sverige samt en internationell utblick mot hur andra länder har valt att hantera frågan om dubbdäcksanvändning. I det efterföljande kapitlet, *kapitel 3*,

riktar vi blickarna mot grannlandet Norge och det system med lokala avgifter på användning av dubbdäck som finns där.

I *kapitel 4* redogör vi för det vetenskapliga arbete som Världshälsoorganisationen, WHO, bedriver och som ligger till grund för arbetet inom Europeiska unionen (EU) med att utforma och tillämpa gränsvärden. Vi beskriver även vilka underlag som behövs för att genomföra hälsokonsekvensbedömningar. I kapitlet finns också en beskrivning av den forskning som bedrivs i Sverige om hälsoeffekter av grova partiklar från vägslitage.

I *kapitel 5* beskrivs hur situationen med höga halter av partiklar och överskridskridanden av miljökvalitetsnormen för PM₁₀ ser ut i Sverige, vilka källor som bidrar till dessa halter och hur halterna och överskridandena varierar geografiskt. Vidare beskrivs hur vägslitaget bidrar till emissioner av grova partiklar och höga halter i gatunivå samt vilken betydelse dessa emissioner har för befolkningens exponering. Det därpå följande kapitlet, *kapitel 6*, ägnas specifikt åt situationen i Stockholm.

I *kapitel 7* redogör vi för skillnaderna mellan vinterdäck med och utan dubb när det gäller effekter på miljö, trafiksäkerhet, tillgänglighet och framkomlighet.

Kapitel 8 innehåller en beskrivning av vilka åtgärder som har vidtagits för att minska halterna av grova partiklar. Där sägs också något om vilka effekter åtgärderna har.

I *kapitel 9* beskrivs dels vilka krav som bör ställas på ett system med skatt på dubbdäcksanvändning, dels vilka avgiftsprinciper och tekniska lösningar som finns för att ta ut skatt eller avgift på väg. Kapitlet avslutas med några överväganden om valet av system för uttag av skatt på dubbdäcksanvändning i tätort.

Utredningen presenterar i *kapitel 10* den samhällsekonomiska analys som vi har gjort och som bland annat har legat till grund för våra bedömningar i det efterföljande kapitlet. Analysen har huvudsakligen inriktats på konsekvenserna av att använda ett förbud respektive en skatt som styrmedel för att få ned dubbdäcksanvändningen och därmed halterna av grova partiklar. Stockholm har legat i fokus för denna jämförelse.

Kapitel 11 ägnas åt utredningens bedömningar av möjliga åtgärder som kan minska de höga halterna av grova partiklar. Det avslutande *kapitel 12* innehåller våra bedömningar av och förslag på

hur en lagstiftning om skatt på dubbdäcksanvändning bör se ut för det fall det skulle bli aktuellt att införa en sådan.

I *bilaga 1* finns, som tidigare nämnts, utredningens kommittédirektiv. *Bilagorna 2 och 3* till betänkandet innehåller det författningsförslag med kommentarer som utredningen har utarbetat, inte minst för det fortsatta beredningsarbetet.

2 Bakgrund

2.1 Sammanfattning

I EU:s luftkvalitetsdirektiv (2008/50/EG) fastställs gränsvärden för vissa luftföroreningar, bl.a. grova partiklar (PM_{10}). Direktivet är genomfört i svensk rätt genom regleringar i miljöbalken, luftkvalitetsförordningen (2010:477) och Naturvårdsverkets föreskrifter om kontroll av luftkvalitet (NFS 2013:11). Direktivets gränsvärden anges i den svenska lagstiftningen som miljökvalitetsnormer som inte får överskridas.

Enligt luftkvalitetsdirektivet ska medlemsstaterna fastställa zoner och tätbebyggelser som ska spegla befolkningstätheten och inom vilka luftkvaliteten ska utvärderas och säkerställas. Eventuella överskridanden av direktivets gränsvärden ska rapporteras till Europeiska kommissionen.

Vid bland annat rapporteringen till kommissionen har det visat sig att i vissa tätorter i Sverige överskrids periodvis det maximalt tillåtna dygnsmedelvärde som luftkvalitetsdirektivet uppställer. Den huvudsakliga källan till överskridandena har ansetts vara dubb-
däcksanvändningen.

Europeiska unionens domstol fastställde 2011 att Sverige hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt luftkvalitetsdirektivet genom att ha överskridit gränsvärdena för PM_{10} i luften i vissa zoner under vissa år. Därefter har ytterligare ett förfarande inletts mot Sverige angående överskridanden av luftkvalitetsdirektivets gränsvärden.

Ett flertal åtgärder har redan vidtagits på statlig, regional och på kommunal nivå för att få ner de höga partikelhalterna men normen för PM_{10} har ännu inte nåtts helt. För att klara miljökvalitetsnormen och förbättra luftkvaliteten kan ytterligare åtgärder behöva vidtas. En tänkbar åtgärd som utredningen enligt kommittédirek-

tiven ska titta särskilt på, är att ta ut en skatt på användningen av dubbdäck. Någon möjlighet att göra det finns det i dagsläget inte. Däremot finns det andra system för uttag av skatt och avgift inom vägtransportområdet. Exempel härpå är vägtullarna på Svinesundsbron och Öresundsbron, trängselskatten i Stockholm och Göteborg och vägavgiften för vissa tunga fordon, den s.k. eurovinjetten. Vägtrafikskatt betalas för att få använda ett fordon.

För att begränsa dubbdäckens negativa effekter har olika länder använt olika strategier. Det kan handla om tekniska krav på dubbdäcken och om hastighetsbegränsningar för bilar som körs med dubbdäck. En del länder har totalförbud mot dubbdäcksanvändning, andra tillåter dubbdäck men inte på vissa vägtyper. De flesta länder som tillåter dubbdäck har tidsbegränsningar för när dubbdäcken får användas.

2.2 Regelverk om luftkvalitet m.m.

2.2.1 Luftkvalitetsdirektivet

Som ett led i det arbete som bedrivs inom EU med att minska utsläpp av luftföroreningar som skadar människors hälsa och miljön antogs den 21 maj 2008 Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG om luftkvalitet och renare luft i Europa, det s.k. luftkvalitetsdirektivet. Direktivet innebar en sammanslagning av ramdirektivet för luft¹ och de tre första dotterdirektiven till ramdirektivet².

Luftkvalitetsdirektivet tillkom i första hand för att tydliggöra behovet av att sänka halterna av föroreningar i utomhusluften till en nivå som minimerar de skadliga effekterna på människors hälsa och miljön som helhet men också för att förbättra övervakningen och bedömningen av luftkvaliteten. Som ett annat syfte angavs behovet av att tillhandahålla information till allmänheten.

¹ Rådets direktiv 1996/62/EG av den 27 september 1996 om utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten.

² Rådets direktiv 1999/30/EG av den 22 april 1999 om gränsvärden för svaveldioxid, kvävedioxid och kväveoxider, partiklar och bly i luften, Europaparlamentets och Rådets direktiv 2000/69/EG av den 16 november 2000 om gränsvärden för bensen och koloxid i luften samt Europaparlamentets och Rådets direktiv 2002/3/EG av den 12 februari 2002 om ozon i luften.

I direktivet framhålls vikten av att gemensamma metoder för utvärdering av luftkvaliteten används i enlighet med gemensamma utvärderingskriterier. Det betonas också att luftföroreningar är av gränsöverskridande karaktär och att målen i direktivet bättre kan uppnås på gemenskapsnivå än av de enskilda medlemsstaterna.

Enligt direktivet är det särskilt viktigt att bekämpa utsläpp av föroreningar vid källan och att fastställa och genomföra de mest effektiva åtgärderna för att minska utsläppen på lokal och nationell nivå samt på gemenskapsnivå. I luftkvalitetsdirektivet fastställs därför åtgärder som syftar till att utforma mål för luftkvaliteten, utvärdera luftkvaliteten i medlemsstaterna, erhålla information om luftkvaliteten, sprida information om luftkvaliteten till allmänheten, upprätthålla luftkvaliteten där den är god och förbättra den i övriga fall samt främja ett ökat samarbete mellan medlemsstaterna för att minska luftföroreningarna (se artikel 1).

Medlemsstaterna ska enligt direktivet (artikel 3) utse behöriga myndigheter och organ som ska ansvara för att utvärdera luftkvaliteten, godkänna mätsystem, garantera mätnoggrannhet och analysera utvärderingsmetoder.

I inledningen till direktivet (punkt 5) sägs att vid utvärderingen av luftkvaliteten bör hänsyn tas till storleken på den befolkning och de ekosystem som exponeras för luftföroreningarna. Varje medlemsstats territorium bör därför delas in i zoner och tätbebyggelser som ska spegla befolkningstätheten. Att varje medlemsstat ska fastställa sådana områden inom sitt territorium följer av artikel 4. Där anges också att luftkvaliteten ska utvärderas och säkerställas i alla zoner och all tätbebyggelse. Hur dessa utvärderingar och provtagningar ska genomföras finns mer ingående beskrivet i direktivet.

Vid mätning av halterna av partiklar ska provtagningspunkterna placeras i enlighet med de kriterier som anges i bilaga III, B 1 a, till direktivet. Där sägs bland annat att mätplatser för provtagningspunkter med inriktning på skyddet för människors hälsa ska väljas så att de ger data om:

- de områden inom en zon eller tätbebyggelse där befolkningen direkt eller indirekt exponeras för de högsta koncentrationerna under en tidsperiod som är relevant i förhållande till den period som gränsvärdena avser,

- nivåer på andra platser inom en zon eller tätbebyggelse som är representativa för den exponering som befolkningen i allmänhet är utsatt för.

I zoner och tätbebyggelser där nivåerna av PM_{10} underskrider direktivets gränsvärde ska medlemsstaterna hålla nivån under gränsvärdet och sträva efter att bevara den bästa luftkvaliteten som är förenlig med en hållbar utveckling (artikel 12). På samma sätt uppställs det gränsvärden för andra föroreningar som direktivet omfattar och som medlemsstaterna ska hålla.

Medlemsstaterna ska enligt artikel 13 se till att nivåerna av PM_{10} i luften inte i någon av deras zoner och tätbebyggelser överskrider de gränsvärden som anges i bilaga XI till direktivet. Av den följer att halten av PM_{10} inte får, i medelvärde för ett dygn, överstiga 50 mikrogram per kubikmeter luft under mer än 35 dygn per kalenderår. I medelvärde under ett kalenderår får PM_{10} -halten inte överstiga 40 mikrogram per kubikmeter luft.

Luftkvalitetsdirektivet är ett minimidirektiv, vilket betyder att länderna får sätta strängare värden på nationell nivå. Exempelvis är de svenska normerna för ozon och kvävedioxid strängare än luftkvalitetsdirektivets nivåer. Normen för PM_{10} är däremot densamma i svensk lagstiftning som i direktivet (se avsnitt 2.2.2).

Om det vid kontroll visar sig att föroreningsnivån i en viss zon överskrider gränsvärdet ska medlemsstaten upprätta en luftkvalitetsplan i syfte att klara gränsvärdet. Planen ska överlämnas till Europeiska kommissionen utan dröjsmål, men inte senare än två år efter utgången av det år då det första överskridandet observerades. (Artikel 23).

I direktivets inledande avsnitt (punkt 15) sägs att bidragen från naturliga källor kan utvärderas men inte begränsas. Om naturliga bidrag till luftföroreningar kan fastställas med tillräcklig säkerhet och om överskridandena helt eller delvis kan hänföras till sådana naturliga bidrag får dessa räknas bort vid utvärderingen av om gränsvärdena för luftkvalitet iakttas. Artikel 20 innehåller särskilda bestämmelser kring just överskridandena som beror på naturliga källor.

Överskridandena av gränsvärdena för PM_{10} som beror på sandning eller saltning av vägar under vintern kan också räknas bort vid utvärderingen av om gränsvärdena för luftkvalitet iakttas. I arti-

kel 21 föreskrivs att medlemsstaterna får ange zoner och tätbebyggelse där överskridanden av gränsvärdena för halterna av PM_{10} i luften beror på partiklar från sandning och saltning av vägar under vintern. En förteckning över sådana zoner eller sådan tätbebyggelse ska, tillsammans med uppgifter om de PM_{10} -koncentrationer och PM_{10} -källor som finns där, översändas till Europeiska kommissionen. Medlemsstaterna ska visa att eventuella överskridanden beror på partiklar som kommer från sandning och saltning. De ska också visa att rimliga åtgärder har vidtagits för att sänka koncentrationerna.

Sverige har inte utnyttjat möjligheten att räkna bort bidrag från naturliga källor eller från sandning och saltning av vägar under vintern. Det har förklarats med att orsaken till de höga halterna av PM_{10} i Sverige under vintersäsongen är användningen av dubbdäck och inte bidrag från sandning och saltning³.

En nyhet med luftkvalitetsdirektivet, i förhållande till tidigare regleringar, var att det infördes gränsvärden även för fina partiklar, $PM_{2,5}$. I punkt 11 i direktivets inledande avsnitt framhålls att fina partiklar har stora negativa effekter på människors hälsa. Vidare sägs att det inte har gått att fastställa ett tröskelvärde under vilket $PM_{2,5}$ inte utgör någon risk. Föroreningen har därför reglerats på ett annat sätt än andra luftföroreningar. Detta följer av bilaga XIV till direktivet.

2.2.2 Genomförandet av luftkvalitetsdirektivet i svensk rättsordning

Regeringen gav i regleringsbrevet för budgetåret 2007⁴ Naturvårdsverket i uppdrag att redovisa förslag till hur EU-direktivet om luftkvalitet kunde genomföras i svensk rätt.

I oktober 2008 redovisade Naturvårdsverket regeringsuppdraget i rapporten Förslag till ny förordning om miljökvalitetsnormer för utomhusluft⁵. Denna rapport låg sedan till grund för det arbete som bedrevs inom dåvarande Miljödepartementet (nuvarande Miljö- och

³ Se bl.a. Naturvårdsverket, Förslag till ny förordning om miljökvalitetsnormer för utomhusluft, Rapport 5884, s. 133.

⁴ M2006/5899/A, Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Naturvårdsverket, Regeringsbeslut 2006-12-21.

⁵ Naturvårdsverket, rapport 5884.

energidepartementet) för att genomföra luftkvalitetsdirektivet i svensk rätt.

Den 27 maj 2010 beslutade regeringen att anta en ny luftkvalitetsförordning. Förordningen i dess grundförfattning trädde i kraft den 1 juli 2010 och kom därmed att ersätta den tidigare gällande förordningen (2001:527) om miljökvalitetsnormer för utomhusluft.

Luftkvalitetsförordningen har därefter genomgått en mindre förändring 2013⁶. Ändringarna rörde framför allt metoderna för kommunernas kontroll av att miljökvalitetsnormerna följs och informationsspridningen av åtgärdsprogram som fastställts samt fullgörandet av den rapporteringsskyldighet till Europeiska kommissionen som följer av luftkvalitetsdirektivet. Förändringarna innebar också ett utökat bemyndigande för Naturvårdsverket att meddela föreskrifter.

Luftkvalitetsdirektivet är numera helt genomfört i svensk rätt genom regleringar i miljöbalken, luftkvalitetsförordningen och Naturvårdsverkets föreskrifter om kontroll av luftkvalitet.

Miljöbalken

Genom miljöbalken infördes 1999 för första gången i svensk lagstiftning regler om miljökvalitetsnormer. Syftet var bland annat att kunna leva upp till de förpliktelser som inträdde i den Europeiska unionen innebar. Systemet har kontinuerligt utvecklats sedan dess.

Miljökvalitetsnorm är en föreskrift om kvaliteten på miljön, exempelvis luften. Det är en bestämmelse om hur miljön bör eller ska vara i olika hänseenden. Miljökvalitetsnormen anger ett tillstånd i miljön, en grad av påverkan eller högsta eller lägsta nivå av ett ämne som ska klaras eller eftersträvas. En miljökvalitetsnorm uttrycker alltså hur miljön ska vara beskaffad och syftar till att skydda människors hälsa eller miljön.

Bestämmelserna om miljökvalitetsnormer finns i dag främst i 5 kap. miljöbalken men viktiga lagrum finns också i 2 kap. miljöbalken, där det bland de allmänna hänsynsreglerna hänvisas till att miljökvalitetsnormer ska följas. I 1 kap. 1 § miljöbalken finns också

⁶ Regeringens beslut den 7 mars 2013 att anta förordningen (2013:123) om ändring i luftkvalitetsförordningen, vilken trädde i kraft den 16 april 2013.

hållbar utveckling med som ett övergripande mål med balken. Där anges även att miljöbalken ska tillämpas så att människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan.

Regeringen får enligt 5 kap. 1 § miljöbalken meddela miljökvalitetsnormer. Denna möjlighet får delegeras till myndighet när det gäller miljökvalitetsnormer som är beslutade på EU-nivå. Hittills är det i huvudsak regeringen som har beslutat om miljökvalitetsnormer medan Naturvårdsverket har tagit fram underlaget till beslut om normerna.

Av 5 kap. 2 § miljöbalken följer vad en miljökvalitetsnorm ska innehålla. Det handlar här framförallt om normer med angivna förorenings- och störningsnivåer som inte får respektive bör över- eller underskridas. Miljökvalitetsnormer ska vid behov omprövas. Både på statlig och på kommunal nivå finns det en skyldighet att se till att miljökvalitetsnormerna följs (5 kap. 3 § miljöbalken).

Om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm ska ett åtgärdsprogram tas fram. Hur det ska gå till följer av 5 kap. 4 § miljöbalken. Syftet med åtgärdsprogrammet är att aktuella miljökvalitetsnormer ska uppfyllas inom det geografiska område där överskridanden sker och där människor vistas. Det är ett övergripande planeringsinstrument som ska ligga till grund för myndigheters och kommuners vidare överväganden och handlande vid tillämpningen av olika styrmedel som behövs för att följa miljökvalitetsnormerna.

Vem som ska fastställa ett åtgärdsprogram följer av 5 kap. 5 § miljöbalken och vad åtgärdsprogrammet ska innehålla anges i 6 § samma kapitel. Åtgärdsprogrammen ska motsvara de krav på upprättande av luftkvalitetsplaner som luftkvalitetsdirektivet ställer.

I 5 kap. 9 § miljöbalken regleras kontrollen av miljökvalitetsnormerna. Kontrollen kan ske genom mätning eller på annat sätt.

Bestämmelserna i 5 kap. miljöbalken om miljökvalitetsnormer är allmänt hållna och förutsätter mer detaljerade regler i förordningar och föreskrifter. Sådana finns bland annat i luftkvalitetsförordningen och Naturvårdsverkets föreskrifter.

Luftkvalitetsförordningen

I luftkvalitetsförordningen anges föroreningsnivåer för vissa ämnen som inte får överskridas i utomhusluften. Dessa miljökvalitetsnormer motsvarar de nivåer som i luftkvalitetsdirektivet benämns gränsvärden. När det gäller grova partiklar, PM₁₀, är värdena som anger miljökvalitetsnormen desamma som luftkvalitetsdirektivets gränsvärden (se avsnitt 2.2.1).

Det är kommunerna som enligt 26 § första stycket luftkvalitetsförordningen ska kontrollera att miljökvalitetsnormen för PM₁₀ följs. Kontrollen ska enligt bestämmelsens andra stycke ske genom mätningar, beräkningar eller skattningar, genom analyser samt genom redovisningar och rapporteringar. Om kontrollen sker genom mätningar ska den, enligt paragrafens tredje stycke, ske:

- i de områden och på de platser där det är sannolikt att befolkningen exponeras för de högsta koncentrationerna, och
- i de områden och på de platser som är representativa för den exponering som befolkningen i allmänhet är utsatt för.

Visar den kontroll som en kommun gör att en föroreningsnivå kan antas komma att överskridas ska kommunen omedelbart underrätta Naturvårdsverket och berörda länsstyrelser.

Naturvårdsverket är enligt förordningen den myndighet som sköter indelningen av landet i de zoner och tätbebyggelser⁷ samt handhar den rapportering som direktivet ställer krav på. Naturvårdsverket ska också undersöka behovet av åtgärdsprogram enligt 5 kap. miljöbalken. Om Naturvårdsverket finner att ett åtgärdsprogram behövs ska verket rapportera detta till berörda länsstyrelser. I vissa fall ska rapporteringen i stället ske till regeringen. Det är sedan länsstyrelserna som har ansvaret för att upprätta åtgärds-

⁷ Sverige är indelat i sex zoner och tätbebyggelser för övervakning av luftkvaliteten: zon 1 avser Norra Sverige (länerna Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland, Jämtland, Dalarna och Gävleborg), zon 2 Mellansverige (länerna Värmland, Örebro, Västmanland, Uppsala, Stockholm utom zon 4, Södermanland och Östergötland), zon 3 Södra Sverige (länerna Västra Götaland utom zon 5, Jönköping, Kalmar, Gotland, Kronoberg, Halland, Blekinge och Skåne utom zon 6), zon 4 Stockholms tätortsområde (kommunerna Botkyrka, Danderyd, Ekerö, Haninge, Huddinge, Järfälla, Lidingö, Nacka, Salem, Sollentuna, Solna, Stockholm, Sundbyberg, Täby, Tyresö, Upplands Väsby, Vallentuna, Vaxholm och Österåker), zon 5 Göteborgs tätortsområde (kommunerna Ale, Göteborg, Härryda, Kungälv, Lerum, Mölndal, Partille, och Öckerö) och zon 6 Malmös tätortsområde (kommunerna Burlöv, Lomma, Lund, Malmö, Staffanstorps och Vellinge).

program, även om den uppgiften kan överlåtas till berörd kommun. Efter ett visst samrådsförfarande är det den som har upprättat förslaget till åtgärdsprogram som ska fastställa programmet i de delar där kommunen och berörda myndigheter är överens. I övriga delar får frågan om att fastställa programmet överlämnas till regeringen för prövning.

I luftkvalitetsförordningen ges också bemyndigande till Naturvårdsverket att meddela de föreskrifter om mätsystem, provtagning och andra metoder som behövs för att kontrollen av luftkvaliteten ska kunna genomföras.

Naturvårdsverkets föreskrifter

Naturvårdsverket har utnyttjat sin föreskriftskompetens och meddelat föreskrifter om kontroll av luftkvalitet, NFS 2013:11. I dessa anges närmare principer för hur luften ska kontrolleras. Föreskrifterna innehåller även regler för kvalitetssäkring, samverkan och underrättelse, liksom om vilken information som ska lämnas i ett åtgärdsprogram. Däri föreskrivs också när mätningar av luftkvaliteten ska göras samt hur mätdata ska hanteras och rapporteras. Det finns också föreskrifter om vilka mätmetoder som ska användas och hur mätutrustningen ska vara placerad.

När det gäller valet av mätplats hänvisas i 22 § till att mätningen i enlighet med 26 § tredje stycket luftkvalitetsförordningen ska ske i de områden och på de platser där det är sannolikt att befolkningen exponeras för de högsta halterna och i de områden och på de platser som är representativa för den exponering som befolkningen i allmänhet är utsatt för.

Naturvårdsverkets handbok, Luftguiden

Naturvårdsverket har tagit fram en handbok om miljökvalitetsnormer för utomhusluft, Luftguiden⁸. Handboken innehåller bland annat tolkningar av bestämmelserna i 5 kap. miljöbalken, luftkvalitetsförordningen och verkets egna föreskrifter om kontroll av luft-

⁸ Handbok 2014:1, utgåva 1, juni 2014.

kvalitet. Luftguiden är avsedd att utgöra ett stöd för kommunerna i deras arbete med att följa miljökvalitetsnormerna.

I Luftguiden ges också konkreta exempel på åtgärder och styrmedel för att minska luftföroreningshalter i tätorter samt på hur urvalet av åtgärder ska ske vid upprättande av ett åtgärdsprogram.

En stor del av Luftguiden ägnas åt vägledning kring kontrollen av att miljökvalitetsnormerna följs. Där kommenteras bland annat vilka mätmetoder som ska användas och hur valet av mätplats och placering av mätutrustning ska göras.

Miljökvalitetsmålet Frisk luft

Frisk luft är ett av de 16 nationella miljökvalitetsmålen som Sveriges riksdag antog i april 1999. Riksdagens egen definition av detta mål är att ”Luften ska vara så ren att människors hälsa samt djur, växter och kulturvärden inte skadas”.

Miljökvalitetsmålet preciseras så att med målet avses att halterna av luftföroreningar inte överskrider lågrisknivåer för cancer eller riktvärden för skydd mot sjukdomar eller påverkan på växter, djur, material och kulturföremål. Riktvärdena sätts med hänsyn till känsliga grupper och innebär för partiklar (PM_{10}) att halten inte får överskrida 15 mikrogram per kubikmeter luft beräknat som ett årsmedelvärde eller 30 mikrogram per kubikmeter luft beräknat som ett dygnsmedelvärde.⁹

Miljökvalitetsmålen med preciseringar ska ge en långsiktig målbild för miljöarbetet och vara vägledande för myndigheter, kommuner och andra aktörer. Arbetet ska leda till att miljökvalitetsmålet kan nås till år 2020. Miljökvalitetsnormerna med åtgärdsprogrammen fungerar som styrmedel i riktning mot miljökvalitetsmålet.

⁹ Ds 2012:23 s. 25 ff.

2.3 Överträdelseärendena

2.3.1 Allmänt om överträdelseärenden och sanktionsförfaranden

Det är Europeiska kommissionens uppgift att säkerställa att bestämmelserna i unionsrätten följs. För att kommissionen ska kunna fullgöra denna uppgift på ett effektivt sätt har den i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt getts möjlighet att föra fördragsbrottstalan mot medlemsstaterna.

Ett överträdelseförfarande föregås normalt av ett informellt förfarande. Kommissionen för diskussioner med den berörda medlemsstaten för att ringa in problemet och förhoppningsvis kunna nå en lösning. Uppnås ingen lösning kan kommissionen besluta att inleda ett formellt förfarande (artikel 258).

Första steget i det formella förfarandet är att kommissionen sänder en skrivelse, en så kallad formell underrättelse, till medlemsstaten. Underrättelsen redovisar aktuella sakförhållanden och uppgifter om vilka unionsrättsliga föreskrifter som kommissionen anser att medlemsstaten har handlat i strid med eller inte har uppfyllt.

Medlemsstaten har efter den formella underrättelsen möjlighet att inom viss angiven tid rätta sig efter kommissionens krav eller att upplysa den om sin inställning till påståendena. När fristen har gått ut, beslutar kommissionen hur förfarandet ska gå vidare. Är kommissionen fortfarande övertygad om att ett fördragsbrott föreligger avger kommissionen ett motiverat yttrande (artikel 258.1). Detta utgör en sammanfattning av omständigheter, bevismedel och rättsliga överväganden som belyser det påstådda fördragsbrottet. Medlemsstaten uppmanas att inom en bestämd frist upphöra med fördragsbrottet och att informera kommissionen om de åtgärder som har vidtagits i detta syfte. Inom denna frist har medlemsstaten en sista möjlighet att lösa tvisten innan saken går vidare till Europeiska unionens domstol.

Om staten inte rättar sig efter yttrandet, får kommissionen föra ärendet vidare till EU-domstolen (artikel 258.2). Domstolen meddelar så småningom en dom genom vilken den fastställer om medlemsstaten har gjort sig skyldig till ett fördragsbrott. Vanligtvis består fördragsbrottet i att medlemsstaten inte har infört ett direktiv alls eller har infört det på ett felaktigt sätt.

En medlemsstat ska, om domstolen fastslår att staten har underlåtit att uppfylla en skyldighet enligt fördragen, vidta de åtgärder som behövs för att följa domstolens dom (artikel 260.1). Om medlemsstaten inte gör det kan kommissionen med stöd av artikel 260.2 på nytt väcka talan vid EU-domstolen. Talan går då ut på att domstolen ska döma ut sanktioner mot medlemsstaten på grund av det fastställda fördragsbrottet. Även sanktionstalan föregås av ett formellt förfarande där kommissionen riktar en formell under rättelse till medlemsstaten som får tillfälle att framföra sina synpunkter.

När kommissionen väcker sanktionstalan ska den ange det standardbelopp eller vite som den med hänsyn till omständigheterna anser det lämpligt att den berörda medlemsstaten ska få betala (artikel 260.2).

Om domstolen sedan finner att den berörda medlemsstaten har underlåtit att efterkomma den tidigare domen, kan domstolen enligt artikel 206.3 förelägga staten att betala ett standardbelopp eller ett vite.

Kommissionen använder sig av vissa riktlinjer när den ska ange för domstolen vilka belopp den anser att sanktionerna ska uppgå till. I ett meddelande år 2005 har kommissionen närmare utvecklat metoderna för beräkning av vite och standardbelopp¹⁰. I meddelandet anges bland annat att fastställandet av sanktioner ska göras på grundval av överträdelsens svårighetsgrad och varaktighet samt behovet av att vara en avskräckande sanktion för att undvika upp-
re-
pning.

Kommissionen har därefter i ett meddelande 2010 uppdaterat 2005 års meddelande i vissa avseenden¹¹. I årliga meddelanden sedan 2011 har kommissionen uppdaterat beräkningsunderlaget med hänsyn till inflation och BNP-förändringar¹².

Enligt kommissionens meddelanden¹³ kommer den i samband med en talan enligt artikel 260 FEUF att ange såväl ett dagligt vitesbelopp som ett standardbelopp, även om det inte är uteslutet att i vissa mycket särskilda fall föreslå endast ett standardbelopp.

¹⁰ SEK(2005) 1658.

¹¹ SEK(2010) 923.

¹² SEC(2011) 1024 final, C(2012) 6106 final, C(2013) 8101 final och C(2014) 6767 final.

¹³ Se framförallt SEK(2005) 1658.

Vitet fastställs med ett belopp per dag som överträdelsen fortgår. Det dagliga vitesbeloppet beräknas genom att ett enhetligt basbelopp multipliceras med en koefficient för svårighetsgrad och en koefficient för varaktighet. Resultatet multipliceras sedan med en bestämd faktor, "n", som har fastställts för varje medlemsstat med hänsyn till medlemsstatens betalningsförmåga. Beräkningsmetoden kan sammanfattas genom följande formel:

$$\text{Dagligt vitesbelopp} = (\text{enhetligt basbelopp för vite} \times \text{koefficienten för svårighetsgrad} \times \text{koefficienten för varaktighet}) \times n$$

Det enhetliga basbeloppet för beräkning av vite är för närvarande fastställt till 660 euro per dag¹⁴ och är samma för alla medlemsstater. Koefficienten för svårighetsgrad bestäms till mellan 1 och 20 beroende på hur allvarlig överträdelsen anses vara. Koefficienten för varaktighet bestäms till minst 1 och högst 3 och kan beräknas till 0,10/månad från dagen för EU-domstolens dom till den dag då kommissionen beslutar väcka sanktionstalan. N-faktorn uppgår för närvarande för Sverige till 4,87¹⁵.

Vid bestämmande av standardbeloppet tillämpar kommissionen en metod som består i att den dels fastställer ett fast minimibelopp för standardbelopp, dels använder en beräkningsmodell som bygger på att ett dagligt belopp multipliceras med antalet dagar som överträdelsen har varat.

De minsta standardbeloppen fastställs i förväg för varje medlemsstat med hjälp av den särskilda n-faktorn. För Sverige är minimistandardbeloppet för närvarande 2 686 000 euro¹⁶.

Överskrider ett framräknat standardbelopp det fastställda minimibeloppet tillämpas det i stället. Metoden för hur standardbeloppet räknas fram kan sammanfattas med följande formel:

$$\text{Standardbelopp} = \text{enhetligt basbelopp för standardbelopp} \times \text{koefficient för svårighetsgrad} \times n \times \text{antal dagar som överträdelsen varat}$$

Basbeloppet för standardbelopp är i nuläget fastställt till 220 euro per dag¹⁷, vilket motsvarar en tredjedel av basbeloppet för vite. Koefficienten för svårighetsgrad och faktorn n är samma som tillämpas

¹⁴ C(2014) 6767 final.

¹⁵ Samma arbete.

¹⁶ Samma arbete.

¹⁷ Samma arbete.

vid beräkningen av det dagliga vitesbeloppet. Någon koefficient för varaktighet tillämpas inte vid beräkning av standardbelopp eftersom överträdelsens varaktighet beaktas redan när det dagliga beloppet multipliceras med det antal dagar som överträdelsen har varat.

För Sveriges del innebär det nyss sagda att staten om den skulle bli fälld av EU-domstolen för fördragsbrott riskerar att, efter sanktionstalan, få betala åtminstone ett minsta standardbelopp på cirka 26 miljoner kronor. Hur stort det dagliga vitet i så fall skulle bli är beroende av hur överträdelsens svårighetsgrad och varaktighet bedöms. I vart fall handlar det som lägst om drygt 30 000 kronor per dag ($660 \text{ euro} \times 1 \times 4,87 \times 1$), men det kan också komma att uppgå till ett par hundra tusen kronor per dag. Det skulle kunna medföra årliga viteskostnader på omkring 10 miljoner kronor upp till ett par hundra miljoner kronor.

2.3.2 Det avslutade överträdelseärendet

Genom dom den 10 maj 2011 dömdes Sverige för fördragsbrott av Europeiska unionens domstol (i mål C-479/10). Kommissionen hade väckt talan mot Sverige ett drygt halvår tidigare med yrkande om att domstolen skulle fastställa att Sverige hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 5.1 i rådets direktiv 1999/30/EG av den 22 april 1999 om gränsvärden för svaveldioxid, kvävedioxid, partiklar och bly i luften¹⁸ genom att ha överskridit gränsvärdena för partiklar, PM_{10} , i luften under åren 2005–2007 i zonerna SW2 och SW4 samt under åren 2005 och 2006 i zon SW5. Zon SW2 avser Mellansverige (utom Stockholms tätort), zon SW4 är Stockholms tätortsområde och zon SW5 täcker Göteborgs tätortsområde.

I enlighet med vad som föreskrevs i den numera upphävda artikel 11 i direktiv 96/62/EG¹⁹ hade Sverige underrättat kommissionen om att gränsvärdena för PM_{10} hade överskridits under flera år i de aktuella zonerna. Kommissionen inledde med anledning därav ett fördragsbrottsförfarande. Sverige medgav att över-

¹⁸ Upphört att gälla genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50 av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa, det s.k. Luftkvalitetsdirektivet.

¹⁹ Rådets direktiv 96/62/EG av den 27 september 1996 om utvärdering och säkerställande av luftkvalitet och renare luft i Europa; upphörde att gälla genom luftkvalitetsdirektivet.

skridande hade skett, men underströk samtidigt att de berörda zonerna geografiskt var mycket begränsade och belägna längs med hårt trafikerade vägar i några större tätorter. Sverige tillade också att åtgärder hade vidtagits och att kompletterande åtgärder planerades för att få stopp på utsläppen, som huvudsakligen berodde på biltrafik med dubbdäck.

Domstolen konstaterade att det var ostridigt att gränsvärdena för PM_{10} i luften inte hade iakttagits under de perioder och i de zoner som kommissionen hade angett i sin ansökan. Kommissionens talan bifölls därför.

Kommissionen har ännu inte inlett något förfarande mot Sverige om sanktioner enligt artikel 260.2 FEUF. Det innebär alltså att Sverige ännu inte har förpliktats betala något med anledning av överträdelserna enligt denna dom.

I ett pressmeddelande den 24 januari 2013 meddelade kommissionen att den avsåg att inleda en ny strategi för att förbättra luftkvaliteten i medlemsstaterna²⁰. Av pressmeddelandet framgår att kommissionens tidigare rättsliga agerande mot medlemsstater, däribland överträdelseärendet mot Sverige, har grundats på artikel 13 i luftkvalitetsdirektivet och därmed avsett överträdelser i förfluten tid. Den nya strategin innebär i stället att kommissionens arbete ska vara inriktat på stater som har pågående luftkvalitetsproblem i syfte att förmå dessa att vidta framåtblickande och snabba åtgärder. Kommissionen ska särskilt rikta in sig på stater där den bristande efterlevnaden har pågått i minst fem år och bedöms fortsätta i framtiden. De rättsliga åtgärderna ska nu även avse artikel 23 i direktivet som förpliktar medlemsstaterna att upprätta luftkvalitetsplaner i syfte att klara gränsvärdena.

2.3.3 Det pågående överträdelseärendet

Kommissionen har under 2011 inlett ett nytt överträdelseärende mot Sverige angående överskridande av gränsvärdet för PM_{10} . I en skrivelse som inkom till Regeringskansliet i december 2011 gjorde kommissionen gällande att Sverige hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt de nu gällande artiklarna 13 och 23 i luft-

²⁰ Kommissionens pressmeddelande IP/13/47.

kvalitetsdirektivet²¹ och att överträdelsen hade en fortlöpande karaktär.

Enligt de årsrapporter som Sverige hade lämnat till kommissionen hade de dagliga gränsvärdena för PM₁₀ överskridits under 2008 i zonerna SW2, SW3 (Södra Sverige utom Göteborgs tätort) och SW4 samt 2009 och 2010 i zonerna SW2 och SW4. Sverige ska enligt kommissionen inte heller ha kommunicerat någon fastställd luftkvalitetsplan för de zoner och tätbebyggelser där gränsvärdena överskrids.

I det svar som Sverige lämnade till kommissionen i februari 2012 medgav regeringen att de dagliga gränsvärdena för PM₁₀ hade överskridits under 2008 i zonerna SW2 (närmare bestämt i Norrköping, Södertälje och Uppsala), SW3 (i Jönköping) och SW4 samt under 2009 och 2010 i SW2 och SW4. Regeringen bestred emellertid påståendet att Sverige skulle ha underlåtit att till kommissionen kommunicera fastställda luftkvalitetsplaner. För samtliga zoner och tätorter där överträdelser hade skett 2008–2010 har det fastställts åtgärdsprogram som har rapporterats till kommissionen.

Vidare anförde regeringen att det faktum att halterna av PM₁₀ i luften i de aktuella zonerna och tätorterna har minskat över tiden visar att åtgärderna har varit väl lämpade för att nå de dagliga gränsvärdena. Enligt regeringens bedömning bör de dagliga gränsvärdena kunna följas i samtliga zoner och tätorter inom ett fåtal år.

Den 26 april 2013 riktade kommissionen en formell underrättelse mot Sverige. Av den framgår att kommissionen anser att Sverige har brutit mot sina skyldigheter enligt artikel 13 i luftkvalitetsdirektivet genom att de dagliga gränsvärdena för PM₁₀ har överskridits i zonerna SW2 (tätorterna Norrköping, Södertälje och Uppsala) och SW4 (tätorten Stockholm) under perioden 2008–2011. Kommissionen underströk sina betänkligheter över det faktum att årsrapporterna från Sverige fram till 2011 visar att de dagliga gränsvärdena systematiskt och varaktigt har överskridits i de två zonerna och tätbebyggelserna. Den drar även slutsatsen att de hittills antagna programmen och vidtagna åtgärderna har misslyckats med att säkerställa att perioden för bristande efterlevnad blir så kort som möjligt och att bristande efterlevnad fortfarande pågår.

²¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50 av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa.

Kommissionen ifrågasatte också Sveriges uppgifter om att användningen av dubbdäck är huvudorsaken till de förhöjda partikelhalterna i tätortsområdena.

I Sveriges svar på den formella underrättelsen, daterat den 26 juni 2013, medges att de dagliga gränsvärdena har överskridits i zonerna SW2 och SW4 under åren 2008–2011. Den svenska regeringen bestrider dock att de överskridanden som har skett skulle visa på en trend av fortlöpande och varaktiga överträdelser. Överskridandena är begränsade till ett fåtal mätstationer inom de aktuella zonerna och har inte skett under samtliga år vid varje mätstation. De återkommande överskridandena omfattar endast de dagliga gränsvärdena och inte det årliga gränsvärdet. Överskridanden har dessutom endast skett i gatunivå och inte i urban bakgrund. De områden som problemen gäller är begränsade till ett fåtal hårt trafikerade vägar i några större tätorter.

Regeringen vidhåller att dubbdäcksanvändningen utgör den främsta och huvudsakliga källan till förhöjda halter av PM₁₀ i luften längs tätortsvägar i Sverige.

Svarsskrivelsen innehåller en ingående redogörelse för uppmätta halter av PM₁₀ i luften vid de aktuella mätstationerna och för vidtagna och planerade åtgärder, på lokal, regional och nationell nivå, för att få ner de höga partikelhalterna. Regeringen bedömer utifrån detta att Sverige är nära att varaktigt nå luftkvalitetsdirektivets gränsvärden, men att arbetet med att få ned partikelhalterna måste fortsätta med oförminskad styrka.

2.4 System med vägtullar och vägavgifter i Sverige i dag

2.4.1 Vägtull på Svinesundsförbindelsen

I förordningen (2005:531) om avgift för färd på Svinesundsförbindelsen regleras avgifterna vid färd med motordrivet fordon norrut på Svinesundsförbindelsen. Avgift behöver inte betalas för färd med motorcykel, moped, utryckningsfordon eller buss i linjetrafik.

Avgiften betalas till Transportstyrelsen som dock får uppdra åt någon annan att ta upp avgiften för styrelsens räkning och i dess namn.

Fordonets förare och den som i ett nationellt fordonsregister är angiven som ägare av fordonet är betalningsskyldig för avgiften. Skyldigheten att betala avgift inträder vid passage av en betalstation och betalas direkt eller i efterhand.

I förordningen regleras vidare hur betalning ska ske, med vilket belopp och med vilken rabatt. Avgiften, som är högre för tunga fordon, kan betalas kontant, med betal- eller kreditkort eller med en elektronisk betalbricka (transponder, Auto-PASS). Sker betalning på sistnämnda sätt erhålls viss rabatt.

2.4.2 Vägtull på Öresundsförbindelsen

Uttag av avgift för färd över Öresundsförbindelsen är inte särskilt reglerat i någon författning. I stället regleras avgiftsuttaget genom ett avtal mellan Sverige och Danmark.

Samtliga kostnader för förbindelsen ska i sin helhet betalas med avgifter från väg- och järnvägstrafikanterna. Avgiftsnivåerna beslutas av ett konsortium som har bildats för att äga och driva bron.

Vägtrafikanterna kan välja att betala avgiften kontant, med kredit- eller betalkort eller med en s.k. BroBizz. BroBizz är en elektronisk sändare som placeras i framrutan på bilen. Vid betalning med BroBizz registreras passagen automatiskt i betalstationen utan att fordonet behöver stanna.

2.4.3 Avgift på broarna över Motalaviken och Sundsvallsfjärden

Från och med den 1 februari 2015 tas broavgift ut för passage över Motalabron och Sundsvallsbron. Redan 2010 beslutade riksdagen att dessa broar skulle finanseras genom lån som ska återbetalas med infrastrukturavgifter. När lånen är betalda ska respektive avgift tas bort.

Avgiften tas ut alla dagar, dygnet runt. Utryckningsfordon, motorcyklar, mopeder, diplomatbilar, EG-mobilkrantar och bussar med en totalvikt av minst 14 ton är undantagna från avgiftsskyldighet. Avgift tas dock ut för utländska fordon.

2.4.4 Trängselskatt

Ett tids- och platsrelaterat system för uttag av vägs katt finns reglerat i lagen (2004:629) om trängselskatt. Lagen är utformad så att den kan tillämpas i tätorter i hela Sverige, men tillämpas för närvarande bara i Stockholm och Göteborg. Trängselskatt betalas för bil som är införd i vägtrafikregistret eller brukas med stöd av saluvagnslicens. Vissa fordon undantas uttryckligen från skyldigheten att betala trängselskatt.

Det är bilens ägare som är skattskyldig för trängselskatt. Skattskyldigheten inträder när bilen brukas vid passage av en betalstation. Betalstationernas placering samt vid vilka tidpunkter och med vilka belopp skatten tas ut regleras särskilt för varje stad (bilaga 1 och 2 till lagen).

För att trafiken ska flyta obehindrat sker all betalning i efterskott. Passerande bilars registreringsskyltar fotograferas vid betalstationerna. Ett beskattningsbeslut fattas för varje bil, för vilken skattskyldighet har inträtt. Varje beslut avser en kalendermånad. Skatteverket är beskattningsmyndighet. Transportstyrelsen fattar dock beslut för Skatteverkets räkning genom automatiserad behandling med stöd av uppgifter i vägtrafikregistret utom vid omprövning, överklagande eller om det i den automatiserade hanteringen av någon anledning har missats att fatta beslut.

Trängselskatten ska betalas senast den sista dagen i kalendermånaden efter den månad som beslutet avser. Sker inte betalning inom föreskriven tid ska den skattskyldige betala en tilläggsavgift om 500 kronor. Betalning av såväl trängselskatt som tilläggsavgift sker genom insättning på ett särskilt konto.

Vidare regleras i lagen hur rättelse, omprövning, anståndgivning, befrielse, återbetalning, överklagande och verkställighet sker.

2.4.5 Vägavgift för vissa tunga fordon

I Sverige tas vägavgift för tunga trafik ut med stöd av lagen (1997:1137) om vägavgifter för vissa tunga fordon. Lagen bygger på eurovinjettdirektivet²².

²² Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/62/EG av den 17 juni 1999 om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer, ändrad genom Europa-

Vägavgiften omfattar motorfordon eller ledad motorfordonskombination med en totalvikt på minst 12 000 kilogram om fordonet är avsett uteslutande för godstransport på väg. För svenska fordon betalas vägavgift för rätten att använda hela det svenska vägnätet. För utländska fordon betalas vägavgift för rätten att använda motorvägar och för hela eller delar av europavägarna.

För svenska fordon tas vägavgiften ut av ägaren, dvs. den som är eller bör vara antecknad i vägtrafikregistret som ägare. Avgiftsskyldig för utländska fordon är den som vid tidpunkten för användningen äger, beslutar om användningen av eller har nyttjanderätten till fordonet. Avgiftsskyldigheten kan också vara solidarisk.

Avgift för svenska fordon betalas årsvis, oberoende av i vilken utsträckning vägnätet används. För utländska fordon betalas avgiften för kalenderdag, vecka, månad eller år. Ordningen med vägavgifter för tunga fordon är därmed ett tidsbaserat system.

Vägavgiften bestäms utifrån antalet axlar på fordonet och vilka krav på utsläpp av föroreningar fordonets motor uppfyller.

För svenska fordon betalas vägavgiften genom insättning på ett särskilt konto. För utländska fordon sker betalning av vägavgift hos vissa bränslestationer och speditörer. Det går också att köpa en elektronisk vinjett på internet. Tidigare var det krav på att ett vägavgiftsbevis skulle medföras vid färd, men det kravet har tagits bort. Skatteverket är beskattningsmyndighet och vägavgiften betalas till staten.

Vägavgiften ska för alla fordon som omfattas av avgiftsplikten betalas innan färd på avgiftsbelagd väg påbörjas. Det är fordonets ägare som är skyldig att se till att fordonet inte används i strid med lagens bestämmelser. Om fordonet används utan att vägavgiften är betald kan polisman ta hand om fordonets registreringsskyltar. Under vissa förutsättningar kan fordonsägaren straffas med böter eller fängelse om han inte hindrar att fordonet brukas i strid med användningsförbudet.

parlamentets och rådets direktiv 2006/38/EG av den 17 maj 2006 och Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/76/EU av den 27 september 2011.

2.4.6 Vägtrafikskatt

Vägtrafikskatt tas ut med stöd av vägtrafikskattelagen. Av den följer att vägtrafikskatt tas ut i form av fordonsskatt och saluvagnsskatt. Skatten ska betalas till staten.

Beslut om vägtrafikskatt och beslut om dröjsmålsavgift fattas av Transportstyrelsen för Skatteverkets räkning. Transportstyrelsen fattar sitt beslut om vägtrafikskatt genom automatiserad behandling med stöd av uppgifter i vägtrafikregistret. Övriga beslut enligt vägtrafikskattelagen fattas av Skatteverket. För Skatteverkets räkning verkställer Transportstyrelsen debitering och återbetalning av skatt, avgifter och ränta.

Motorcyklar, personbilar, bussar, lastbilar, traktorer, motorredskap, tunga terrängvagnar och släpvagnar omfattas av skatteplikt för fordonsskatt. Veteranfordon, dvs. fordon som är trettio år eller äldre, är inte skattepliktiga. Skattepliktiga enligt vägtrafikskattelagen är inte heller personbilar, lätta bussar och lätta lastbilar som beskattas enligt lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordonsskatt, samt vissa traktorer, arbetsredskap och släpvagnar. Fordon som används uteslutande eller så gott som uteslutande av räddningstjänsten kan undantas från skatteplikt.

Skattskyldig för fordonsskatt är ägaren av fordonet. Som ägare av ett fordon anses den som är antecknad i vägtrafikregistret som ägare eller den som bör vara antecknad där som ägare.

Fordonsskatten betalas som regel för tolv kalendermånader i rad. Om skatten för ett fordon överstiger 3 600 kronor för ett helt år betalas skatten i stället för fyra kalendermånader och då med en tredjedel av den årliga skatten.

Vägtrafikskatten betalas genom insättning på ett särskilt anvisat bankkonto. Betalning anses ha skett den dag då den har bokförts på kontot.

Fordonsskatt för personbilar tas ut med ett grundbelopp och i förekommande fall ett koldioxidbelopp baserat på fordonets koldioxidutsläpp per kilometer. För äldre personbilar (i huvudsak fordonsår 2005 eller tidigare) är fordonsskatten viktbaserad²³.

²³ Se 6 § lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordonsskatt och bilagan till denna lag.

Vägtrafikskattelagen innehåller även regler om bl.a. betalningstider, anstånd, återbetalning, sanktioner, överklagande och verkställighet.

2.5 Internationell utblick – Hur gör man med dubbdäck i andra länder?

2.5.1 Allmänt om dubbdäcksanvändning och restriktioner²⁴

Dubbdäck för bilar introducerades först i Finland runt 1960, främst av trafiksäkerhetsskäl. Användningen av dubbade däck ökade och var i princip standard på bilar i början av 1970-talet. Även i Sverige och Norge blev dubbdäck allmänt förekommande under samma period. Dubbdäck började också användas i stor utsträckning i andra länder med is och snö på vintern t.ex. Japan, Tyskland, alpländerna, Kanada och delar av USA.

På 1970-talet började en del länder att införa olika former av restriktioner på dubbdäcksanvändning. Huvudskälet till det var det ökade vägslitaget. I Tyskland blev dubbdäck mycket populära under 1970-talet men skapade så omfattande förslitningar på vägarna att de totalförbjöds redan efter några år. Vissa amerikanska delstater hade redan i början av det årtiondet infört förbud mot dubbdäck på grund av slitage på vägarna (Michigan 1972 och Minnesota 1974). Även i Schweiz infördes begränsningar mot dubbdäcksanvändning med argumentet att dubbdäck sliter betydligt mer på körbanan, särskilt i höga hastigheter.

Först under 1980-talet började dubbdäcksanvändningen förknippas med höga koncentrationer av partiklar i luften. Detta uppmärksammades särskilt i städer med vinterklimat och mycket trafik. I Japan infördes i flera städer och provinser lokala trafikföreskrifter som begränsade användningen av dubbdäck. Sedan början av 1990-talet är i praktiken dubbdäck förbjudna i Japan. Till skillnad från exempelvis Tyskland och Schweiz var huvudargumentet för begränsningen av dubbdäcksanvändandet i Japan den ökade bildningen av vägdamm. Även i Norge har begränsningar av dubb-

²⁴ Innehållet i detta avsnitt är i huvudsak hämtat från Koucky och Silver, Dubbdäck – regler och erfarenheter från utlandet, uppdatering 2008. Rapport på uppdrag av Vägverket.

däcksanvändningen för att förbättra luftkvaliteten i städerna diskuterats sedan 1990-talet.

Med förbättrad kunskap om de inandningsbara partiklarnas hälsoeffekter och nya regelverk kring partikelhalter har partikelproblematiken kommit att bli ett viktigt argument för att minska användningen av dubbdäck.

På senare år har även den högre bullernivån och de ökade utsläppen av koldioxid vid dubbdäcksanvändning använts som argument för att begränsa användningen av dubbdäck.

Olika strategier har använts för att begränsa dubbdäckens negativa effekter. Det kan handla om tekniska krav som ställs på dubbdäckens utformning. Vanligtvis begränsas antalet dubb per däck och dubbens vikt. Det kan också röra sig om att en särskild avgift tas ut, antingen på köpet eller också på användningen av dubbdäck. En del länder har totalförbud mot dubbdäcksanvändning, andra tillåter dubbdäck men inte på vissa vägtyper (t.ex. motorväg). De flesta länder som tillåter dubbdäck har tidsbegränsningar, vilka innebär att dubbdäck bara får användas under vinterhalvåret. I vissa länder råder det hastighetsbegränsning för bilar som körs med dubbdäck. Tre kommuner i Norge har tillämpat eller tillämpar ett returpantssystem som innebär att fordonsägare som lämnar in sina gamla dubbdäck och köper dubbfria däck i stället får ett bidrag från kommunen.

Nedan följer en beskrivning av hur olika länder har hanterat frågan om användning av dubbdäck. Norge kommer inte att behandlas i detta sammanhang, utan här hänvisas till kapitel 3 om lokala avgifter på dubbdäcksanvändning i Norge.

2.5.2 USA

I USA bestämmer varje delstat om användningen av dubbdäck. Situationen ser därför olika ut från delstat till delstat. Det finns vissa delstater där det inte finns någon reglering alls t.ex. Colorado, North Carolina och Vermont. Andra delstater, däribland Hawaii, Mississippi, Minnesota och Wisconsin har förbjudit användningen av dubbdäck (i vissa fall med undantag för exempelvis skolbussar och utryckningsfordon). Några delstater, t.ex. Alabama och Louisiana tillåter bara dubbdäck med dubbar som är gjorda av gummi. Ett

stort antal delstater, t.ex. Arizona, Arkansas, Indiana, Kalifornien, Washington och New York, tillåter dubbdäck men endast under en viss period. I delstaten Maine kan man mot en avgift få tillstånd att köra med dubbdäck en längre period än vad som annars är tillåtet. I vissa andra delstater tas en avgift ut vid köp av dubbdäck.

2.5.3 Kanada

I Kanada är det tillåtet att använda dubbdäck i alla delstater utom i Ontario, där det blev förbjudet i början av 1970-talet. Av säkerhets-skäl blev det dock år 2005 tillåtet att, under perioden 1 oktober–30 april, använda lättviktsdubbar i de norra delarna av Ontario. I de flesta andra delstaterna finns liknande tidsbegränsningar för när dubbdäck får användas.

2.5.4 Tyskland

I Tyskland är det helt förbjudet att köra med dubbade däck. Så har det varit sedan vintern 1975/76. Förbudet träffar även utländska fordon.

2.5.5 Schweiz

Schweiz tillåter användning av dubbade däck under perioden 1 november till 31 mars för bilar under 3,5 ton. För tyngre fordon är det förbjudet att köra med dubbdäck. Dubbdäcksanvändningen är förenad med en rad restriktioner, däribland att alla hjul måste vara försedda med dubbdäck om dubbade däck används på ett fordon. Dubbens maximalvikt är reglerad till tre gram. Det finns också regler om högsta tillåtna antalet dubb per däck. Hastigheten vid färd med dubbdäck är begränsad till 80 kilometer per timme och bilen måste vara försedd med ett klistermärke som markerar hastighetsbegränsningen.

På motorvägar i Schweiz är användningen av dubbdäck helt förbjuden med undantag för två kortare sträckor genom alptunnlar, där motorvägen är den enda möjligheten att köra på vintern eftersom vägen över berget är avspärrad.

Reglerna gäller alla bilar, även utlandsregistrerade. I praktiken innebär restriktionerna för dubbdäcksanvändning att de allra flesta bilister använder dubbfria vinterdäck.

2.5.6 Österrike

Även i Österrike råder hastighetsbegränsning för fordon som körs med dubbdäck: 100 kilometer per timme på motorväg och 80 kilometer per timme på vanlig väg. Fordonen måste, liksom i Schweiz, förses med varningsmärke baktill för att uppmärksamma bakomvarande fordon på hastighetsbegränsningen. Dubbdäck är tillåtna under perioden 1 november–30 april.

2.5.7 Frankrike

Frankrike har ett liknande system som det i Schweiz och Österrike i det att det är tillåtet att köra bil med dubbdäck under en viss period men i en reducerad hastighet. Den period som gäller i Frankrike är från den 11 november till och med sista helgen i mars. Hastighetsbegränsning är satt till 90 kilometer per timme. Också i Frankrike ska bilen vara försedd med ett klistermärke som signalerar om den nedsatta hastigheten.

2.5.8 Belgien och Luxemburg

Belgien tillåter användning av dubbdäck, men bara under perioden 1 november till och med 31 mars. Hastigheten är begränsad vid dubbdäcksanvändning (90 kilometer per timme på motorväg och 60 kilometer per timme på vanlig väg) och bilen måste vara försedd med ett klistermärke som utvisar detta. Så är fallet även i Luxemburg, men där är perioden för när dubbdäck är tillåtna satt till 1 december–31 mars.

2.5.9 Storbritannien

I Storbritannien är det tillåtet att använda dubbdäck på bilen men bara om det är snö på vägen.

2.5.10 Finland

I Finland får vinterdäck utan dubbar användas året om men vinterdäck med dubbar får användas endast under perioden 1 november till 31 mars eller den första helgfria måndagen efter påsk, beroende på vilket datum som infaller sist.

2.5.11 Andra länder med dubbdäcksförbud

I Bulgarien, Kroatien, Makedonien, Montenegro, Nederländerna, Tjeckien, Slovakien, Polen, Portugal, Rumänien, Serbien, Slovenien och Ungern är det helt förbjudet att använda dubbdäck på bilarna. Även i Japan är, som nämnts ovan, dubbdäcksanvändning i praktiken förbjuden.

2.5.12 Andra länder där det är tillåtet att använda dubbdäck

Albanien, Grekland, Irland, Moldavien, Ryssland, Turkiet, Ukraina och Vitryssland är exempel på länder där det är tillåtet att framföra fordon med dubbdäck. I Malta finns inga regler alls kring dubbdäcksanvändning.

2.5.13 Andra länder där det är tillåtet att använda dubbdäck men under en begränsad period

I Danmark, Island, Estland, Lettland, Litauen och Lichtenstein är det tillåtet att använda dubbdäck, men under en begränsad period. Italien tillåter dubbdäcksanvändning under vintermånaderna men bara på personbilar och då med en hastighetsbegränsning. Även Spanien tillåter dubbdäck med viss tidsbegränsning, men då krävs det att det är snö eller is på vägen.

3 Lokala avgifter på dubbdäcksanvändning i Norge

3.1 Sammanfattning

I uppdraget ingår att bedöma förutsättningarna för att införa en skatt på användningen av dubbdäck. En naturlig utgångspunkt är då att analysera det system med lokala avgifter på användningen av dubbdäck som har införts i Norge i syfte att minska dubbdäcksanvändningen i vissa tätorter, samt de underlag och bedömningar som låg till grund för införandet.

Först ut i Norge med att införa avgifter på användningen av dubbdäck var Oslo som första gången införde ett sådant system i december 1999. I Trondheim fanns ett avgiftssystem i drift mellan hösten 2001 och våren 2010. Sedan 2006 finns också ett avgiftssystem i Bergen. Avgiftsuttaget i Norge styrs av en generell lagstiftning som gäller för de kommuner som har valt att införa ett system med avgift på dubbdäcksanvändning.

I det norska systemet är avgiften på användningen av dubbdäck utformad som en kommunal avgift. Kommunen fastställer vilket område som ska vara skattebelagt och tillgodogör sig intäkterna från systemet.

Avgiftsskyldigheten gäller under den tid på året då dubbdäck lagligen kan användas och träffar i första hand föraren av fordonet. Personbilar, bussar och lastbilar omfattas av avgiftsplikten, men däremot inte mopeder och motorcyklar. Avgiften uppgår till 1 200 norska kronor för en säsong, 400 norska kronor för en månad och 30 norska kronor för en dag. För tunga fordon betalas dubbelt så hög avgift.

Kontrollen av om avgiften har betalats utförs i det norska systemet huvudsakligen av kommunala parkeringsvakter men även av polisen i samband med andra trafikkontroller. Vid obetald avgift

utfärdas en tilläggsavgift. Betalas inte den i tid tas en förhöjd tilläggsavgift ut. Tilläggsavgiften kan bli föremål för indrivning. Det är möjligt att överklaga en utfärdad tilläggsavgift.

Den lokala avgiften på användningen av dubbdäck har varit ett effektivt styrmedel för att få ned andelen dubbade vinterdäck. Det har i sin tur haft positiv effekt på partikelhalterna.

3.2 Systemets utformning

3.2.1 Rättslig reglering

Rätten för en norsk kommun att ta ut avgift för användningen av dubbdäck grundar sig på en bestämmelse i lov 18. juni 1965 nr. 4. om vegtrafikk (vegtrafikloven). Där föreskrivs i 13 § sjunde stycket att en kommun, efter samtycke från Samferdselsdepartementet, kan införa en avgift på användningen av dubbdäck i ett närmare fastställt område. Vidare anges att departementet kan ålägga en kommun att införa ett sådant system.

Anledningen till att en kommun måste få samtycke till att införa ett avgiftssystem är att staten har velat kunna kontrollera att dubbdäcksrestriktioner bara införs i de kommuner där miljöproblemen knutna till dubbdäcksanvändande verkligen är sådana att de är större sett i förhållande till de negativa effekterna på trafikolyckor som användningen av dubbfria däck eventuellt kan medföra.

Ytterligare en kontrollfunktion har införts till förmån för staten i och med att departementet också har getts rätt att ålägga en kommun att införa ett avgiftssystem för dubbdäcksanvändning. Den möjligheten är visserligen tänkt som en säkerhetsventil och bör tillgripas endast i undantagsfall¹ men gör att staten kan kräva att en kommun inför ett avgiftssystem när det är nödvändigt för att få ner halten av PM₁₀.

Med stöd av bestämmelsen i vegtrafikkloven har departementet även getts möjlighet att lämna närmare föreskrifter om avgiftssystemet. Så har också skett i Forskrift om gebyr for bruk av piggedekk og tilleggsgebyr (föreskriften om dubbdäcksavgift). Föreskriften trädde i kraft den 11 maj 1999.

¹ Ot.prp. nr. 13 (1997–98) Om lov om endring i vegtrafikklov 18. juni 1965 nr. 4.

Det har också meddelats lokala föreskrifter genom vilka dubbdäcksavgift har införts i Oslo respektive i Bergen. Dessa, i de närmaste identiska, föreskrifter reglerar bland annat den geografiska omfattningen av avgiftszonen i respektive kommun.

3.2.2 Möjligheten för norska kommuner att införa ett system med dubbdäcksavgift

Genom föreskriften om dubbdäcksavgift ges enskilda kommuner numera möjlighet att införa en avgift på användningen av dubbdäck inom en närmare avgränsad zon där omfattningen och utbredelsen av miljöproblem knutna till dubbdäcksanvändningen kräver det. Det handlar framförallt om de större städerna med mycket trafik och där många människor riskerar att drabbas av negativa hälsoeffekter på grund av höga partikelhalter.

Avgiftszonens geografiska utbredning fastställs av den enskilda kommunen. Zonen kan begränsas till att omfatta endast delar av kommunen. Flera närliggande kommuner kan också införa en gemensam zon som sträcker sig över kommungränserna. Kommunerna får då avtala med varandra om hur fördelningen av intäkter och kostnader ska ske.

För de större kommunerna Oslo, Bergen, Trondheim och Stavanger krävs det samtycke från Vegdirektoratet för att införa en avgift på dubbdäcksanvändning. För övriga kommuner krävs i stället samtycke från Samferdselsdepartementet.

3.2.3 Vilka fordon omfattas av systemet med dubbdäcksavgift?

Reglerna om dubbdäcksavgift gäller för användningen av sådana fordon som anges i definitionen av bil i kjøretøysforskriften². Dit hör exempelvis personbil, buss, budbil, lastbil men däremot inte mopeder, motorcyklar och traktorer. Dubbdäcksavgiften träffar därmed den förra men inte den senare gruppen. Avgiftsskyldigheten gäller vidare för färd enbart på offentliga vägar.

² Foreskrift 4 oktober 1994 nr. 918 om tekniske krav og godkjenning av kjøretøy, deler og utstyr § 2-2.

Det är bara bruket av fordon med dubbdäck som är avgiftsbelagt, vilket innebär att avgift inte behöver betalas för ett fordon som enbart står parkerat inom avgiftszonen.

Utryckningsfordon, polisens bilar, bilar med parkeringsbevis för funktionshindrade och bilar för halkbekämpning och snöröjning är inte avgiftspliktiga. Däremot ska utlandsregistrerade fordon betala avgiften.

3.2.4 Under vilka perioder gäller avgiftsskyldigheten?

I Norge råder dubbdäcksförbud från och med första måndagen efter påsk till och med den 31 oktober, såvida förhållandena inte är sådana att det är nödvändigt att använda dubbdäck. För de norra delarna av Norge råder dubbdäcksförbud under en något kortare period (från och med den 1 maj till och med den 15 oktober).³

Avgiftsskyldigheten för dubbdäcksanvändande inträder under den period som dubbdäcksförbud inte råder, dvs. då det är tillåtet att använda dubbdäck (jfr 5 § i föreskriften om dubbdäcksanvändning).

3.2.5 Avgifternas storlek

Med dubbdäcksavgift förstås det pris som en ägare eller en förare får betala för att få lov att köra med dubbdäck i en zon som omfattas av ett avgiftssystem.

En utgångspunkt vid fastställandet av avgiftens storlek var att den skulle motsvara de kostnader för hälsa, miljö, trafiksäkerhet och vägslitage som dubbdäcksanvändningen ger upphov till. Däremot skulle eventuella behov av att finansiera åtgärder på vägtrafiknätet eller liknande inte ligga till grund för fastställandet av avgiftsnivån.⁴

I den rapport som den interdepartementala arbetsgruppen lade fram med förslag om system med avgift på dubbdäcksanvändning (se avsnitt 3.3.2) diskuterades storleken på avgiften. Resultaten från gruppens analys visade att en målsättning på mellan 5 och

³ Forskrift 25. januar 1990 nr. 92 om bruk av kjøretøy § 1–4 nr. 3.

⁴ Ot.prp. nr. 13 (1997–98) Om lov om endring i vegtrafikklov 18 juni 1965 nr 4.

20 procent i hela Norge skulle vara samhällsekonomiskt olönsam. Däremot skulle en dubbdäcksandel om 20 procent i de fyra största städerna ge den största samhällsekonomiska vinsten.

Enligt den samhällsekonomiska analysen, i den ovan nämnda rapporten, är marginalkostnaden för hälso- och miljöeffekter cirka 32 öre per fordonskilometer för personbilar i Oslo. Givet arbetsgruppens förslag till utformning av avgiftssystem, där den som kör in i en zon betalar utan hänsyn till sträcka, konstateras det i rapporten att avgiften måste tas ut per dag. Baserat på ett antagande om att genomsnittsbilisten kör 38 kilometer per dag och att 30 kilometer av dessa sker i föroreningsutsatta områden resulterar det i en säsongsavgift på 1 000 norska kronor och en dygnsavgift på mellan 10 och 15 norska kronor. Arbetsgruppen bedömde att det var en rimlig utgångspunkt för en diskussion om avgiftsnivån men sade också att det finns fler aspekter som måste vägas in, som exempelvis att tunga fordon med dubbdäck sliter mer på vägarna.

Storleken på avgiften har senare kommit att regleras i föreskriften om dubbdäcksavgift. För närvarande uppgår den till 1 200 norska kronor per säsong, 400 norska kronor per månad och 30 norska kronor per dag. För tunga fordon med tillåten totalvikt över 3,5 ton är avgiften dubbelt så hög.

Betald avgift i en avgiftszon är också giltig som betalning i andra avgiftszoner. Däremot gäller betald avgift bara för en bil.

3.2.6 Betalning av dubbdäcksavgiften

Det är kommunen som har ansvaret för information om samt tillhandahållande och genomförande av ett försäljningssystem för betalning av dubbdäcksavgiften. Avgiften ska enligt lag kunna betalas för en dubbdäckssäsong, en kalendermånad eller ett dygn.

Betalning för säsong respektive för månad gäller för den aktuella vintersäsongen eller kalendermånaden. Betalning av dagskort har motsvarande giltighet för 24 timmar, alternativt 48 eller 72 timmar, eller om det framgår av dagskortet, ett eller flera dygn. Betald säsongsavgift med giltighet ett år från betalningsdag gäller tills det året har gått ut.

Det finns många olika sätt att betala avgiften i Oslo på. Ett alternativ är att köpa dygnsmärken, dagsoblat, på någon av de elva

betalstationerna som finns vid de största infarterna till Oslo. Det är också möjligt att köpa dygnsmärken på vissa bensinstationer, genom gratisapplikation på smartphone eller via SMS. De går också att per telefon beställa dygnsmärken från den konsultfirma som sköter driften av avgiftssystemet i Oslo, Cowi AS, eller över disk på bolagets besöksadress i Oslo. På internet (piggav.cowisys.no) går det att köpa en 10-pack dygnsmärken.

Ett annat alternativ är att köpa månads- eller säsongsmärken. Även dessa kan beställas från Cowi på internet eller från Cowi per telefon eller via e-post. De kan också köpas direkt av Cowi i Oslo.⁵

I Bergen finns det åtta betalstationer med automater där märken kan köpas. Märken kan också beställas via telefon, SMS (endast norskregistrerade fordon), mobilapplikation eller på internet. Även i Bergen är det möjligt att köpa biljetter för säsong, månad och dygn, de senare med ett, två eller tre dygns giltighet.⁶

Förare av utlandsregistrerade fordon är hänvisade till att köpa dygnsmärken innan de kör in med dubbdäck i Oslo och Bergen. Eftersom det finns många svensk-, dansk-, och polskregistrerade fordon i Oslo har dessa bilister getts möjligheten att där använda sig av SMS-tjänsten. Beställningar per telefon kan göras även för danskregistrerade fordon, men då krävs det att samtalet görs från ett norskt telefonnummer.⁷ Mobilapplikationen fungerar, förutom för norska bilar, att använda för betalning av avgift för svensk-, dansk- och finskregistrerade fordon, men bara från svenska och danska mobilabonnemang.⁸

3.2.7 Kontroll av betald avgift

Utfärdat kvitto på betald avgift ska innehålla uppgift om bilens registreringsnummer och giltighetsperiod.

För dagskort som är utställt av betalningsautomat eller motsvarande betalningssystem finns det inget krav på att det ska inne-

⁵ Informationen är hämtad från Oslo kommuns hemsida, www.oslo.kommune.no.

⁶ Informationen är hämtad från Bergens kommuns hemsida, www.bergen.kommune.no/aktuelt/sistenytt/article-9000. Se också Burman och Johansson, Lokala avgifter på dubbdäck i Norge, rapport på uppdrag av Trafikverket, SLB-analys i mars 2013.

⁷ Se Oslo kommuns hemsida, www.oslo.kommune.no och Burman och Johansson, Lokala avgifter på dubbdäck i Norge, Rapport på uppdrag av Trafikverket, SLB-analys i mars 2013.

⁸ Informationen är hämtad från applikationen Piggedekkbolat för iPhone.

hålla uppgift om bilens registreringsnummer. Kvittot ska dock vara placerat väl synligt i framrutan för att kontroll lätt ska kunna genomföras.

Om det inte utfärdas något kvitto på betald avgift ankommer det på den enskilde som lagligen vill använda dubbdäck att följa de anvisningar som då gäller för kontroll av betalning.

Kontroll av om avgift har betalats görs av de cirka 120 parkeringsvakter som är i tjänst i Oslo. Dessa är utrustade med handdatorer som gör det lätt att kontrollera om avgiften är betald. Om ett fordon med dubbdäck är parkerat inom en avgiftszon ankommer det på parkeringsvakterna att bevisa att fordonet har använts under de senaste 24 timmarna.

Utöver kommunens kontroll gör även polisen och Statens vegvesen kontroller av fordon i trafik. Detta sker ofta i samband med andra trafikkontroller, såsom av hastighet, nykterhet, bilbältesanvändning och av fordon.⁹

3.2.8 Tilläggsavgift

Om dubbdäcksavgift inte har betalats eller om kvittot inte är riktigt ifyllt eller inte har placerats på föreskrivet sätt kan en tilläggsavgift utfärdas. Tilläggsavgiften är på 750 norska kronor.

Tilläggsavgiften tas ut av föraren på plats. Om föraren av fordonet är någon annan än den som vid överträdelsen var registrerad ägare av fordonet är de solidariskt betalningsskyldiga för tilläggsavgiften. Detta gäller dock inte om fordonet vid överträdelsen var frånhämtat någon genom brott.

Blanketten med utfärdad tilläggsavgift ska fästas på fordonet tillsammans med ett inbetalningskort eller lämnas direkt till föraren. I särskilda fall kan tilläggsavgiften skickas till föraren eller ägaren per post.

För det fall tilläggsavgiften inte har betalats inom tre veckor från utfärdandet höjs tilläggsavgiften med 50 procent (förhöjd tilläggsavgift).

⁹ Se WSP Analys & Strategi, Beskrivning av förutsättningarna för dubbdäcksavgift enligt norsk förlaga i centrala Göteborg, framtagna på uppdrag av Trafikkontoret Göteborgs stad, 2011-05-12 och Burman och Johansson, Lokala avgifter på dubbdäck i Norge, Rapport på uppdrag av Trafikverket, SLB-analys, mars 2013.

Även om beslutet att utfärda en tilläggsavgift har överklagats föreligger det en skyldighet att betala avgiften, annars riskerar den betalningsskyldige att drabbas av en förhöjd tilläggsavgift.

3.2.9 Indrivning av tilläggsavgift

Om tilläggsavgiften inte har betalats inom tre veckor från utfärdandet kan tilläggsavgiften och den förhöjda tilläggsavgiften drivas in på sätt som framgår av vegtrafikkloven 38 §, men tidigast fjorton dagar efter att ett meddelande om att indrivning kommer att ske har skickats till den betalningsskyldige.

Den betalningsskyldige är inte ersättningsskyldig för kostnader som uppstår i samband med den utomrättsliga indrivningen.

3.2.10 Verkställighet av tilläggsavgifter

Det är enligt föreskriften om dubbdäcksavgift polisen eller det regionala vägkontoret (regionvegkontor) som har rätt att utfärda tilläggsavgifter. En sådan rätt kan också, efter ett ansökningsförfarande hos Vegdirektoratet, tillkomma kommunen (vegtrafikkloven 31 a §). Den kommunala verkställigheten utövas sedan av det organ som har att se till att parkeringsreglerna efterföljs (forskrift 1. oktober 1993 nr. 921 om offentlig parkeringsregulering mn. 18 §). Det är här parkeringsvakterna kommer in i bilden.

Om flera kommuner omfattas av en avgiftszon kan kommunerna gå samman och ha en gemensam administration och verkställighet för indrivning av tilläggsavgifter.

3.2.11 Överklagande

Det går att överklaga en utfärdad tilläggsavgift inom tre veckor från utfärdandet. Överklagandet ska skickas till polisen eller det regionala vägkontoret i det område där avgiften har utfärdats. Är tilläggsavgiften utfärdad av behörig kommun, ska överklagandet i stället skickas dit.

Polisen, regionvegkontoret eller kommunen behandlar klagomålet och ger en skriftlig motivering om klaganden inte får bifall

till sitt överklagande. Dessa myndigheter kan, om särskilda skäl föreligger, undanröja tilläggsavgiften eller den förhöjda tilläggsavgiften.

Avslås överklagandet är det möjligt för klagande att inom tre veckor från det att han eller hon underrättades om utgången begära överprövning hos tingsrätten.

3.2.12 Avveckling av system med dubbdäcksavgift

Om en kommun, som med stöd av föreskriften om dubbdäcksavgift har infört ett avgiftssystem, önskar avveckla systemet har kommunen att ansöka om det hos Vegdirektoratet.

Samferdselsdepartementet kan, i särskilda fall, ålägga en kommun att avveckla avgiftssystemet.

3.3 Analyser och överväganden inför införandet av lokala avgifter på användning av dubbdäck

3.3.1 Miljöproblemet och inledande analyser

Bakgrunden till att Norge valde att i lag ge kommunerna möjlighet att införa en avgift på användningen av dubbdäck var att det ansågs finnas ett behov av att bättre kunna reglera de olägenheter som användningen av dubbdäck innebär för hälsa och välbefinnande. Tidigare låg fokus mer på att reducera problemen med och få ned kostnaderna för det ökade vägslitaget. Ett annat viktigt skäl till att införa en avgift på dubbdäcksanvändning var att ett minskat användande av dubbdäck ansågs avgörande för att nå de gränsvärden för luftföroreningar som hade fastställts i forureningsloven¹⁰.

Norge har åtminstone sedan mitten av 1990-talet arbetat med samhällsekonomiska analyser mer allmänt i offentlig förvaltning. I flera utredningar har regelverket för detta analysverktyg utarbetats¹¹. Det har även genomförts utredningar om användning och

¹⁰ Forureningsloven 13. mars 1981 nr. 6 § 9 m.v.

¹¹ Se bl.a. NOU 1997:27, Nytt-kostnadsanalyser, Prinsipper för lönsamhetsvurdering i offentlig sektor, NOU 1998:16, Nytt-kostnadsanalyser, Veiledning i bruk lönsamhetsvurdering i offentlig sektor och NOU 2012:16, Samfunnsøkonomiske analyser. I dagsläget är det Finansdepartementet som ansvarar för övergripande principer och krav, se Rundskriv

utformning av styrmedel. Två av dessa har legat till grund för införandet av avgifter på dubbdäck. Det är *Virkemidler i miljøpolitikken* (NOU 1995:4) och *Grønne skatter – en politikk for bedre miljø og høy sysselsetting* (NOU 1996:9). I båda dessa utredningar diskuterades avgift på dubbdäck men inga konkreta förslag lades fram. Sådana utarbetades i stället av en interdepartemental grupp¹² baserat på en samhällsekonomisk analys.

3.3.2 Samhällsekonomisk konsekvensanalys av reglering av dubbdäcksanvändning

Den interdepartementala gruppen genomförde ett antal olika analyser som resulterade i ett förslag om avgifter på dubbdäcksanvändning. Enligt gruppens rapport är det två orsaker till att åtgärder för att begränsa användningen av dubbdäck har diskuterats. Det är dels kostnaderna som är förenade med vägslitage, dels de miljö- och hälsoskador som vägdamm orsakar. Enligt rapporten har andelen finare vägdamm, som sägs vara mest hälsofarligt, ökat. Orsaken till detta är oklar men tros vara en kombination av lättare dubb och mer slitstarka bergarter i vägbeläggningen.

Det var två huvudområden som låg till grund för den samhällsekonomiska konsekvensanalysen som den interdepartementala gruppen genomförde. Det ena området var väggrepp och trafik-säkerhet. Det andra var miljö, hälsa och trivsel.¹³

I den samhällsekonomiska konsekvensanalysen jämfördes kostnader och nyttor för olika scenarier avseende begränsningar i användning av dubbdäck. I dessa varierar dubbdäcksandel och vilka geografiska områden som ska omfattas av begränsningar. De slutsatser som dras är att det ger en samhällsekonomisk vinst att minska användningen av dubbdäck i de större städerna. Därför bör de åtgärder som används utformas så att de ger största möjliga vinst

R-109/2014, Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv, Det Kongelige Finansdepartementet, medan det är Myndigheten för ekonomistyrning som arbetar med det praktiska genomförandet, se dfo.no/no/Styring/Samfunnsokonomisk-analyse/.

¹² Samferdselsdepartementet, Forslag til en politikk for redusert bruk av piggdekk, Rapport fra en interdepartemental gruppe, 1996.

¹³ Den interdepartementala gruppen inhämtade även information och synpunkter från däck- och bilbranschen samt "Storbygruppe vegstøv".

i de största städerna och minsta möjliga negativa effekter i områdena utanför städerna. Det sägs också i rapporten att resultaten tyder på att det finns behov av att justera vägunderhåll parallellt med en reduktion av användning av dubbdäck och att det särskilt gäller på läns- och kommunvägnätet.

3.3.3 Förslag och införande av lokala avgifter på dubbdäcksanvändning

Arbetsgruppens slutsats var att ett lokalt avgiftssystem i de fyra största städerna Oslo, Bergen, Trondheim och Stavanger var att föredra ur ett kostnadseffektivt perspektiv eftersom det gav möjlighet att utforma systemen så att avgiften träffade de områden där hälso- och miljöproblemen knutna till dubbdäcksanvändande var som störst. Vid sin bedömning beaktade gruppen också att ett landsomfattande förbud mot dubbdäck kunde få en negativ inverkan på trafiksäkerheten och medföra ökade kostnader för bilägare i de delar av landet där dubbdäcksanvändningen ändå inte medförde några miljöproblem.¹⁴

I den norska väg- och vägtrafikplanen för 1998–2007¹⁵ föreslogs att ett avgiftssystem skulle införas för att begränsa användningen av dubbdäck och därmed få ner halten av hälsovådliga partiklar i luften. Enligt vad som framgår av planen ansåg Samferdselsdepartementet att en lokal avgiftsordning, som innebar att bilister gavs tillstånd att köra med dubbdäck inom ett visst område mot att de köpte en biljett, var det mest kostnadseffektiva sättet att få ned dubbdäcksanvändandet. Samtidigt ansågs ett sådant system var enkelt att administrera.¹⁶

¹⁴ Forslag til en politikk for redusert bruk av piggdekk, Rapport fra en interdepartemental gruppe, Oslo 12. desember 1996, s. 36 ff.

¹⁵ St. med. nr 37 (1996–97) Norsk veg- og vegtrafikkplan 1998–2007.

¹⁶ Samma arbete, avsnitt 4.2.6.

3.4 Tillämpning och effekter av avgifter på dubbdäcksanvändning

3.4.1 Allmänt om användningen av systemet med avgifter

Först ut i Norge med att införa avgifter på användningen av dubbdäck var Oslo som införde ett sådant system den 1 december 1999 inför vintersäsongen 1999/00. Mellan åren 2002 och 2004 var systemet inte i bruk. Inför vintersäsongen 2004/05 återinfördes dubbdäcksavgiften i Oslo och systemet har varit i drift sedan dess. Oslo kommun beslutade i februari 2011 att göra avgiftssystemet permanent.

Nästa stad ut att införa dubbdäcksavgift var Trondheim, där ett avgiftssystem infördes i november 2001. Dubbdäcksavgiften där avskaffades dock hösten 2010 (inför vintersäsongen 2010/11). Den tredje staden att införa dubbdäcksavgift var Bergen. Systemet infördes där 2006 och är alltjämt i drift.

Trondheim ansökte 2010 hos Vegdirektoratet om att få avveckla systemet med avgift på dubbdäcksanvändning. Anledningen till det var att det uppsatta målet, att 80 procent av bilarna skulle köra med dubbfria däck, var uppnått. Vegdirektoratet gav sitt godkännande men skulle ompröva beslutet för det fall luftkvaliteten försämrades¹⁷. Detta har dock inte skett trots att halterna av partiklar har ökat och överskridanden av de norska gränsvärdena sker. Den politiska majoriteten bedömer att utvecklingen av luftkvaliteten kan påverkas genom andra åtgärder vilket innebär att avgiften inte behöver återinföras.¹⁸

Miljödirektoratet ställde 2013 krav på Trondheims kommun, Statens vegvesen Region Midt och Sör-Trøndelag fylkeskommun att ta fram åtgärder för att förbättra luftkvaliteten. De har därefter gått samman och tagit fram en plan med åtgärder för att minska halterna av partiklar. Kommunen har också tagit fram en åtgärdsplan. I denna ingår inte att återinföra avgiften på dubbdäcksanvändning, men däremot möjligheten att införa förbud för dubbdäck periodvis. Kommunen har även lämnat ett förslag till Vegdirekto-

¹⁷ Trondheim kommune, Byhefte 160611 del 1. Sak 74/11, Erfaring med bruk av piggdekk i Trondheim etter avviklingen av gebyrordningen, Status for sesongen 2010/2011 og videreføring.

¹⁸ Formannskapet, Saksprotokoll: Luftkvaliteten i Trondheim 2014, Møtedato 03.03.2015.

ratet om att föreskriften om dubbdäcksavgift ska utökas så att det blir möjligt för områden utanför nuvarande avgiftszoner att ta ut en avgift för användning av dubbdäck utanför dubbdäckssäsongen.¹⁹

Det åligger alla kommuner i Norge att följa upp användningen av dubbdäck, vilket ska ske enligt metoder som fastställs i samverkan med Vegdirektoratet. Undersökningar genomförs för att fastställa hur stor andel av trafiken som utförs av fordon med dubbade respektive odubbade vinterdäck.

3.4.2 Avgifternas inverkan på dubbdäcksanvändningen

När avgiftssystemet infördes i Oslo 1999 var målsättningen att 80 procent av bilarna skulle köra med dubbfria däck år 2002. Dubbdäcksandelen skulle följaktligen ligga på omkring 20 procent. Anledningen till det var att en viss andel dubbdäck ansågs behövas för att hjälpa till att slita bort is från vägbanan.²⁰ Dubbdäck ansågs också bidra till att rugga upp körbanans textur och motverka den polerande effekt det mjuka gummit i odubbade vinterdäck kan ha på vissa slitlagersammansättningar²¹.

Innan dubbdäcksavgiften infördes i Oslo låg andelen dubbfria däck på cirka 50 procent. Mätningar år 2001 visade att andelen dubbfria däck var uppe i 79 procent. Oslo kommun beslutade då att avveckla systemet med dubbdäcksavgifter från den 1 november 2001. De mätningar som gjordes under efterföljande år visade på en sjunkande andel dubbfria däck. Bland annat mot den bakgrunden beslutade kommunen att återinföra systemet med dubbdäcksavgift från och med vintersäsongen 2003/04. Målet 80 procent dubbfria däck i trafik uppnåddes år 2006.²² Vid mätning 2014 uppgick andelen dubbfria däck i Oslo till 86 procent²³.

¹⁹ Trondheim kommune, Miljøenheten, Tiltaksutredning PM10, Hvordan kan vi redusere mengden svevestøv i bylufta i Trondheim, 2014.

²⁰ Cowi AB, Erfarenheter från dubbdäcksavgifter i Oslo, Rapport A0347-RAP-001, 2012-12-03.

²¹ Samma arbete, s. 19.

²² Burman och Johansson, Lokala avgifter på dubbdäck i Norge, Rapport på uppdrag av Trafikverket, SLB-analys, mars 2013, s. 19.

²³ Gebyr gir høy piggfriandel, artikkel på Statens vegvesens hemsida 2014-05-21, www.vegvesen.no/Om+Statens+vegvesen/Media/Nyhetsarkiv/Nasjonalt/gebyr-gir-h%C3%B8y-piggfriandel;jsessionid=E8F7B6F8A47A8799A594073CE5963F5E.

²³ Cowi AB, Erfarenheter från dubbdäcksavgifter i Oslo, Rapport A0347-RAP-001, 2012-12-03.

Som har framgått infördes dubbdäcksavgift i Bergen den 1 november 2006. Andelen dubbfria däck låg då på 72 procent. Vid avslutad vintersäsong 2007 hade målet om 80 procent dubbfritt uppnåtts. Bergens kommun har härefter ansökt hos Vegdirektoratet om att få avveckla avgiftssystemet, men fått avslag på sin ansökan. Även i Bergen uppgick andelen dubbfria däck till 86 procent vid mätningen 2014. Sedan 2009 ligger nu målsättningen för andelen dubbfria däck på 90 procent.²⁴

I Trondheim uppgick andelen dubbfria däck kring millennieskiftet till drygt 35 procent. Efter att kommunen hade infört dubbdäcksavgift till vintersäsongen 2002 ökade andelen dubbfria däck till nästan 60 procent. Målet 80 procent dubbfria däck uppnåddes vintern 2010, varför kommunen beslutade att avskaffa dubbdäcksavgiften. Efter avskaffandet minskade andelen dubbfria däck med nästan tio procentenheter.²⁵ Vid mätningen 2014 var andelen dubbfria däck 64 procent²⁶.

Mätningarna visar att systemet med dubbdäcksavgift har varit ett effektivt styrmedel för att säkra en hög andel dubbfria däck. Färsk siffror visar att Oslo och Bergen, där det finns system med dubbdäcksavgift, är de städer i Norge där andelen dubbfria vinterdäck är som högst²⁷.

3.4.3 Förändringar i luftkvaliteten

Sedan dubbdäcksavgifterna återinfördes i Oslo under 2004 har PM₁₀-halterna stadigt minskat. Speciellt tydlig har nedgången varit i vägnära miljöer, vilket tyder på att den minskade användningen av dubbdäck har haft en betydande effekt när det gäller att begränsa spridningen av partiklar.²⁸ Andra åtgärder som Oslo kommun har vidtagit, exempelvis dammbindning och hastighetsbegränsningar,

²⁴ Statens vegvesen och Bergen kommune, Luftkvalitet i Bergen 2012, 2013.

²⁵ Burman och Johansson, Lokala avgifter på dubbdäck i Norge, Rapport på uppdrag av Trafikverket, SLB-analys, mars 2013, s. 20.

²⁶ Gebyr gir høy piggfriandel, artikel på Statens vegvesens hemsida 2014-05-21, www.vegvesen.no/Om+Statens+vegvesen/Media/Nyhetsarkiv/Nasjonalt/gebyr-gir-h%C3%B8y-piggfriandel;jsessionid=E8F7B6F8A47A8799A594073CE5963F5E.

²⁷ Samma arbete.

²⁸ Cowi AB, Erfarenheter från dubbdäcksavgifter i Oslo, Rapport A0347-RAP-001, 2012-12-03.

har också bidragit till en bättre luftkvalitet i Oslo²⁹. Gränsvärdet för dygnsmedelvärdet av PM₁₀ (maximalt 35 dygn under ett kalenderår där dygnsmedelvärdet överstiger 50 mikrogram per kubikmeter luft) har inte överskridits sedan 2007³⁰.

Även i Bergen är trenden att halterna av partiklar minskar. Det hänger samman med att dubbdäcksandelen har gått ned sedan systemet med avgift på dubbdäcksanvändning infördes. I dag sker där inga överskridanden av gränsvärdet för PM₁₀.³¹

Efter att dubbdäcksavgiften i Trondheim avskaffades hösten 2010 ökade halterna PM₁₀ som en följd av den kraftiga ökningen av dubbdäcksanvändandet. År 2013 hade Trondheim 34 dygn där dygnsmedelvärdet överskreds. Numera är renhållning och dammbindning de viktigaste åtgärderna för att reducera partikelhalterna. Kommunen arbetar också med andra åtgärder som att få ned dubbdäcksanvändningen ytterligare genom att sprida information, att byta till annan asfalt, sänka hastigheten och minska trafikarbetet.³²

3.4.4 Effekter på trafiksäkerhet och vinterväghållning

Det är svårt att bedöma effekterna på trafiksäkerheten av den minskade användningen av dubbdäck i Norge då en trafikolycka ofta inte har en entydlig orsak. Det finns en rad faktorer förutom däckvalet att ta hänsyn till vid studier av trafiksäkerhetseffekter.³³ Det har dock inte rapporterats om någon ökad olycksfrekvens. Statistik vad gäller personskador i Oslo kommun visar i stället att trenden är nedåtgående sedan 2007–2011 med en svag ökning mellan 2003 och 2007. Denna trend gäller för samtliga trafikantgrupper men är tydligast för bilister. Mellan 2003, som var det senaste året utan dubb-

²⁹ Burman och Johansson, Lokala avgifter på dubbdäck i Norge, Rapport på uppdrag av Trafikverket, SLB-analys, mars 2013.

³⁰ Oslo kommune, Bymiljøetaten, Årsrapport 2012, Luftkvaliteten i Oslo, 2013.

³¹ Statens vegvesen och Bergen kommune, Luftkvalitet i Bergen 2012, 2013, och Burman och Johansson, Lokala avgifter på dubbdäck i Norge, Rapport på uppdrag av Trafikverket, SLB-analys, mars 2013.

³² Se Trondheim kommune, miljøenheten, Luftkvalitet i Trondheim 2013, Rapport nr. TM 2014/2 och Trondheim kommune, miljøenheten, Tiltaksutredning PM₁₀, Hvordan kan vi redusere mengden svevestøv i bylufta i Trondheim, 2014 samt Burman och Johansson, Lokala avgifter på dubbdäck i Norge, Rapport på uppdrag av Trafikverket, SLB-analys, mars 2013.

³³ Høyre m. fl., Hva forklarer nedgangen i antall drepte og hardt skadde i trafikken fra 2000 til 2012, TØI rapport 1299, 2014.

däcksavgifter, och 2011 har antalet olyckor med personskada som utgång för bilister minskat med 30 procent samtidigt som dubbdäcksandelarna har halverats.³⁴

Det minskade antalet olyckor, trots minskad dubbdäcksanvändning, har förklarats med att förare med odubbade friktionsdäck generellt framför sina fordon långsammare och med större avstånd till framförvarande fordon än förare av fordon utrustade med dubbdäck. Det ökade vintervägunderhållet i Norge, som dubbdäcksavgifterna möjliggör, kan också ha haft en bidragande effekt på det minskade antalet olyckor.³⁵

Det norska Transportøkonomisk institutt (TØI) har gjort flera studier och analyser för att med vetenskapliga metoder undersöka effekten av minskad användning av dubbdäck. I dessa konstateras att en mängd faktorer har förändrats i transportsystemet, vilket gör det svårt att renodla effekten av minskad dubbdäcksanvändning. En orsak till detta är att samhället genom utökad saltning och sandning har minskat risken för trafikolyckor till följd av en lägre dubbdäcksandel.³⁶ Resultaten från en studie som TØI har gjort på uppdrag av svenska Trafikverket visar att i genomsnitt ökade risken för personskaolyckor med ungefär två procent under vintersäsongen i de fem norska städer som undersöktes mellan åren 2002 och 2009 (Oslo, Drammen, Stavanger, Bergen och Trondheim)³⁷.

I en studie som analyserar de samlade resultaten från den nyss nämnda studien och en tidigare studie är den sammanfattande slutsatsen att minskad dubbdäcksanvändning medför att risken för olyckor med personsador ökar. Det anges att olyckorna ökar med ungefär fem procent om användningen av dubbdäck minskar från 50 till 25 procent och minskar med två procent om användningen av dubbdäck ökar med 20 procent. Det finns också en icke-linearitet som ger vid handen att olyckorna ökar mer om dubbdäcksandelen minskar under 20 procent än vad de gör ner till 20 procent.³⁸ För mer

³⁴ Oslo Kommune, Bymiljøetaten, Årsberetning trafikulykker i Oslo 2011, 2012.

³⁵ Burman och Johansson, Lokala avgifter på dubbdäck i Norge, Rapport på uppdrag av Trafikverket, SLB-analys, mars 2013 samt Cowi AB, Erfarenheter från dubbdäcksavgifter i Oslo, Rapport A0347-RAP-001, 2012-12-03.

³⁶ Elvik m.fl., Effects on accidents of changes in the use of studded tyres in major cities in Norway: A long term investigation, Accident Analysis and Prevention 54, 2013.

³⁷ Elvik och Kaminska, Effects on accidents of reduced use of studded tyres in Norwegian cities, TØI Report 1145/2011.

³⁸ Elvik m.fl., Effects on accidents of changes in the use of studded tyres in major cities in Norway: A long term investigation, Accident Analysis and Prevention 54, 2013.

information om sambandet mellan trafikolyckor och dubbdäck, se avsnitt 7.4.2.

3.4.5 Intäkter och kostnader med systemet

Intäkterna från avgiftsordningen tillfaller kommunen. Tilläggsavgifterna tillfaller kommunen om de har utfärdats av kommunen och tillfaller staten om de har utfärdats av polisen eller det regionala vägkontoret. Eftersom kommunens hantering av intäkter och kostnader är liknande beskriver vi här endast systemet i Oslo.

Enligt kommunens årsredovisning har intäkterna varit cirka 50 miljoner norska kronor. De har sjunkit något under senare år, vilket bland annat kan bero på att avgifterna inte har höjts sedan systemet infördes. Vintern 2011/12 såldes ungefär 407 000 dygnsmärken, 1 200 månadsmärken och 27 000 säsongsmärken.³⁹

Avgiftssystemet medför främst löpande kostnader för att sköta övervakning och administration. Dessa kostnader täcks av avgifterna. I Oslo är det, som nämnts, konsultfirman Cowi som sköter driften av avgiftssystemet, förutom betalautomaterna som drivs av kommunen. Systemet som omfattar informationsteknologi, fakturor, support via e-post och telefon kräver 3–4 heltidstjänster och kostnaden för driften uppgår till cirka 4–5 miljoner norska kronor årligen.⁴⁰ Kommunen har också haft vissa investeringskostnader för betalautomaterna.

Överskottet från avgiftssystemet i Oslo avsätts i en s.k. Piggdekkfond. Avsättningen ligger på drygt 35 miljoner norska kronor⁴¹. Fonden används för att förbättra den lokala luftkvaliteten och för att minska andelen dubbdäck. Medel ur fonden tas bland annat för informationsinsatser.⁴² Intäkterna från dubbdäcksavgifterna används också för vinterväghållning och då framförallt till plogning och saltning. I några fall har pengar sökts ur fonden för

³⁹ Se Burman och Johansson, Lokala avgifter på dubbdäck i Norge, Rapport på uppdrag av Trafikverket, SLB-analys, mars 2013, och Oslo kommune, Bymiljøetaten, Årsberetning 2011.

⁴⁰ WSP Analys & Strategi, Beskrivning av förutsättningarna för dubbdäcksavgift enligt norsk förlaga i centrala Göteborg, framtagna på uppdrag av Trafikverket Göteborgs stad, 2011-05-12.

⁴¹ Oslo kommune, Bymiljøetaten, Årsberetning 2013 s. 27.

⁴² Burman och Johansson, Lokala avgifter på dubbdäck i Norge, Rapport på uppdrag av Trafikverket, SLB-analys, mars 2013.

beläggningsarbeten och annat icke vinterrelaterat vägunderhåll och utökad väghållning.⁴³

⁴³ Cowi AB, Erfarenheter från dubbdäcksavgifter i Oslo, Rapport A0347-RAP-001, 2012-12-03.

4 Gränsvärden för partiklar och bedömning av hälsoeffekter

4.1 Sammanfattning

Enligt våra kommittédirektiv ska utredaren ta fram förslag på åtgärder som varaktigt kan minska de höga halterna av stora partiklar så att gränsvärdena i EU:s luftkvalitetsdirektiv kan nås. Dessutom ska konsekvenserna av föreslagna åtgärder analyseras. En samhälls-ekonomisk analys ska genomföras där åtgärderna vägs mot varandra. Bland annat ska effekter på människors hälsa av en åtgärd bedömas. Vi beskriver därför det vetenskapliga arbetet som Världshälsoorganisationen (WHO) bedriver när det gäller att klarlägga hälsoeffekter av partiklar. Detta eftersom sådana effektsamband är ett viktigt underlag för utformningen av gränsvärden men också i en samhälls-ekonomisk analys. WHO:s arbete är även grunden för EU:s arbete med luftkvalitet och hälsokonsekvensbedömningar.

Nya vetenskapliga underlag som har tagits fram av EU/WHO visar att grova partiklar från vägslitage, som är den huvudsakliga orsaken till överskridanden i Sverige, har andra hälsoeffekter än fina partiklar från andra källor. Enligt genomförda studier verkar exponering av grova partiklar kunna leda till problem med hjärtat medan det är mer osäkert om exponering leder till sjukdom i andningsorganen.

Som underlag för att genomföra hälsokonsekvensbedömningar finns resultaten från en studie genomförd i Stockholm som kan användas för att beräkna effekter på dödlighet. Resultaten har använts för att bedöma hälsoeffekter i Stockholm, men också för hela Sverige.

4.2 Allmänt om gränsvärden och partiklar

Grunden för EU:s arbete med utformning av gränsvärden är det arbete WHO bedriver med att klarlägga hur olika luftföroreningar påverkar människors hälsa¹. Gränsvärden utformas baserat på en bedömning av förväntade effekter på folkhälsan och med användning av så kallade hälsoeffekts samband². För ämnen som har en akut påverkan på människors hälsa fastställs gränsvärden som gäller för kortare tidsperioder såsom timme eller dygn, medan det för andra ämnen med mer långsiktig påverkan fastställs gränsvärden som gäller för längre perioder³.

År 2005 gjorde WHO en global uppdatering av rekommenderade riktvärden för luftkvalitet. I WHO:s rapport finns en utförlig beskrivning av partiklar och källor till dessa föroreningar, hur de definieras och mäts samt den forskning som har bedrivits när det gäller hälsoeffekter av partiklar. Partiklar i urbana områden kan enligt WHO klassificeras i tre grupper baserat på storlek: grova ($PM_{10-2,5}$), fina ($PM_{2,5}$) och ultrafina ($PM_{0,1}$). Mindre partiklar kan ta sig längre ner i lungorna och därifrån föras ut i blodomloppet. De bedöms därmed medföra större hälsorisker⁴. Alla dessa ingår vid mätning av PM_{10} som massa ($\mu g/m^3$), vilket innebär att det kan vara grova partiklar som dominerar uppmätta halter⁵. Detta för att grova partiklar väger betydligt mer än de fina och ultrafina partiklarna.

¹ I inledningen till luftkvalitetsdirektivet sägs det i punkt 2 att "Utsläpp av skadliga luftföroreningar bör därför undvikas, förebyggas eller minskas och lämpliga mål för luftkvalitet fastställas, med beaktande av Världshälsoorganisationens normer, riktlinjer och program."

² Dessa samband beskriver vilken effekt på människors hälsa som kan förväntas av en förändring i halten av en viss förorening. Dessa samband gäller på befolkningsnivå och kan inte användas för att beskriva effekten för enskilda individer.

³ Hur ett gränsvärde är utformat styr hur det ska tillämpas när det gäller mätning och uppföljning. När det gäller luftkvalitetsdirektivet ska provtagningspunkter med inriktning på skyddet för människors hälsa väljas så att de ger data om dels de områden inom en zon eller tätbebyggelse där befolkningen sannolikt direkt eller indirekt exponeras för de högsta koncentrationerna under en tidsperiod som är relevant i förhållande till den period som gränsvärdena avser, dels nivåer på andra platser inom en zon eller tätbebyggelse som är representativa för den exponering som befolkningen i allmänhet är utsatt för.

⁴ För en närmare beskrivning av varför och på vilket sätt partiklar orsakar hälsoeffekter, se exempelvis Hälsoeffekter av partiklar, Tilläggsprogram 2006, SLB Analys, rapport 2007:14.

⁵ Vid mätning av antal partiklar kommer det stora bidraget från mindre partiklar vars ursprung är andra källor än grova partiklar, exempelvis avgaser, vilket exempelvis beskrivs i Johansson och Eneroth, TESS, Traffic Emissions, Socioeconomic valuation and Socioeconomic measures, Part 1: Emissions and exposure of particles and NOx in greater Stockholm, SLB analys rapport 2007:2.

I WHO-rapporten beskrivs även vad som påverkar människors exponering för partiklar. För enskilda individer kan exponeringen variera eftersom den exempelvis påverkas av om det finns partikelkällor inomhus såsom rökning eller vedeldning. Den samlade bedömningen är dock, sett till hela befolkningen, att uppmätta halter i urban bakgrund speglar befolkningens exponering ganska väl. Dessa halter är därför enligt WHO lämpliga att använda för att bedöma hälsoeffekter i befolkningen. Det konstateras dock att mätningar av halter i urban bakgrund inte speglar exponeringen för partiklar från vältrafikerade gator, vilket kan vara ett problem.

De studier som har legat till grund för de riktvärden för PM_{10} och $PM_{2,5}$ som föreslogs i rapporten är två långtidsstudier kallade American Cancer Society (ACS)⁶ och Harvard Six Cities. I båda dessa studier är det skillnader i halter i urban bakgrund mellan olika städer i USA som har använts för att undersöka betydelsen av partiklar för dödlighet. Enligt riktlinjerna är riktvärdet för $PM_{2,5}$ att föredra. Baserat på årsmedelvärdet föreslås även ett dygnsmedelvärde som är framräknat utifrån fastställt årsmedelvärde⁷. Motivet för dygnsmedelvärden är att undvika toppar med föroreningar som kan väntas leda till omfattande effekter på sjukdom och dödlighet⁸.

Utöver dessa riktvärden, som baseras på $PM_{2,5}$, diskuteras även behovet av riktvärde och målnivåer för PM_{10} för att hantera skadliga effekter av grova partiklar. Som exempel anges, baserat på studier i Europa och USA, att dygnsmedelvärden på $150 \mu\text{g}/\text{m}^3$ i urban bakgrund kan medföra en ökad dödlighet på fem procent, vilket bör föranleda omedelbara åtgärder. Ett dygnsmedelvärde på $75 \mu\text{g}/\text{m}^3$ medför enligt rapporten en ökning av dödligheten med 1,2 procent.⁹

⁶ Dessa data samlades in för att undersöka orsaker till cancer, därav namnet, men kunde även användas för att analysera effekter av luftföroreningar.

⁷ Dessa är dock baserade på mätning och utvärdering av PM_{10} eftersom de flesta mätstationer i världen vid denna tidpunkt mätte dessa halter.

⁸ WHO, Air Quality Guidelines, Global Update 2005, s. 279.

⁹ Notera att även dessa avser halter i urban bakgrund.

4.2.1 Bedömning av hälsokonsekvenser

WHO har även tagit fram en vägledning¹⁰ som beskriver hur epidemiologiska resultat rörande samband mellan miljöfaktorer och hälsa ska utvärderas och användas. Denna vägledning har legat till grund för rekommendationer till EU om hur hälsokonsekvensbedömningar ska genomföras, men även för det arbete som genomförs i Sverige, se avsnitt 4.4.

I sina rekommendationer till EU säger WHO¹¹ att det behöver vara tydligt hur den berörda befolkningens exponering kvantifieras (definition of the metric of exposure) och att detta måste vara anpassat till de hälsoeffektsamband¹² som ska användas. Det konstateras också att omfattningen på kvantifierade effekter kommer att vara starkt beroende av nivån och omfattningen av den exponering som används i hälsokonsekvensbedömningen. Vidare sägs att om exponeringen i befolkningen skiljer sig från det som har studerats epidemiologiskt måste en bedömning göras om hälsoeffektsambanden från befintliga studier kan användas. Slutligen konstateras att det behövs en uppskattning av utgångsläget när det gäller olika hälsoeffekter i befolkningen, en bedömning av ”grundrisken”.

Ytterligare en sak som diskuteras i denna WHO-rapport till EU¹³ är s.k. ”hot spots”. Hot spots är lokalt begränsade områden där halterna kan bli väldigt höga på grund av kraftigt trafikerade gator eller vid industrianläggningar. Det konstateras att det är relevant att, som luftkvalitetsdirektivet kräver, genomföra luftkvalitetsövervakning både i de områden där de högsta koncentrationerna uppstår och i de områden som är representativa för befolkningen i allmänhet. Det senare är enligt WHO viktigt eftersom om luftkvaliteten förbättras lite för många människor förväntas det ge en större effekt på folkhälsan än om luftkvaliteten förbättras mycket

¹⁰ WHO Europe, Evaluation and use of epidemiological evidence for environmental health risk assessment, 2000.

¹¹ WHO Europe, Health aspects of air pollution, Results from the WHO project “Systematic review of health aspects of air pollution in Europe”, 2004.

¹² Detta är det samband som tas fram i epidemiologiska studier och som beskriver vilken den effekt som en förändring i halten av en förorening har på risken för en viss hälsopåverkan i befolkningen.

¹³ WHO Europe, Health aspects of air pollution, Results from the WHO project “Systematic review of health aspects of air pollution in Europe”, 2004.

för några få¹⁴. Eftersom vissa studier har visat att befolkning som lever nära vältrafikerade gator kan drabbas mer av vissa effekter, sägs det också att det vid regleringar finns anledning att ta hänsyn till påverkan i dessa områden. En anledning till det är rättviseskäl så att inte bördorna av miljöproblemen är ojämnt fördelade över befolkningen.¹⁵

4.3 EU:s arbete med luftkvalitet

Inom EU påbörjades nuvarande strategiska arbete med att förbättra luftkvaliteten med ett meddelande från kommissionen (COM[2001[245final]). I detta meddelande anges att det framförallt är partiklar och ozon som behöver hanteras. Både partiklar och ozon är ämnen där flera källor bidrar till föroreningar med gränsöverskridande spridning, varför det behövs ett gemensamt arbete för att förstå effekterna av och utforma åtgärder för att minska halterna. Enligt meddelandet (COM[2001[245final]) ska strategin omfatta:

- en översyn av genomförandet av luftkvalitetsdirektiven¹⁶ och effektiviteten av åtgärdsprogrammen i medlemsstaterna,
- förbättring av övervakningen av luftkvaliteten och spridningen av information till allmänheten och
- prioriteringar av fortsatta aktiviteter, översyn och uppdatering av gränsvärden och nationella tak för utsläpp samt utveckling av bättre system för att samla information och utveckla modeller och prognoser.

I meddelandet från kommissionen pekas det också på att det strategiska arbetet ska samordnas med internationellt arbete, framförallt Konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar (CLRTAP) och WHO. Resultatet av kommissionens meddelande blev arbetet med en tematisk strategi inom ramen för CAFE-

¹⁴ Detta gäller för de luftföroreningar där hälsoeffektsambanden är linjära och saknar tröskleffekter, vilket är fallet när det gäller PM_{2,5} och ozon.

¹⁵ WHO Europe, Health aspects of air pollution, Results from the WHO project "Systematic review of health aspects of air pollution in Europe", 2004.

¹⁶ När kommissionen skrev meddelandet fanns det ett direktiv och fyra dotterdirektiv.

programmet (Clean Air for Europe) och förslaget till nuvarande luftkvalitetsdirektiv 2008/50/EG.

Behovet av samordnad mätning uppmärksammades också i det strategiska arbetet. I det underlag¹⁷ gällande övervakning som togs fram i det inledande arbetet konstateras att syftet är att åstadkomma standardisering så att kommissionen och den Europeiska miljöbyrån (EEA) kan ge korrekt information till Europeiska unionens råd, Europaparlamentet, medlemsstaterna och allmänheten.

Luftkvalitetsdirektivet ställer därför krav på hur mätning och övervakning ska genomföras. Syftet är att på ett systematiskt sätt samla in information om luftföroreningssituationen i medlemsstaterna för att förbättra kunskapen om hur olika luftföroreningar påverkar hälsa och miljö. Kunskapen ska ligga till grund för regelbundna revisioner av gränsvärden och övriga krav för att säkerställa att åtgärder inriktas på källorna till problemen¹⁸.

Den information som samlas in till följd av luftkvalitetsdirektivet sammanställs av EEA som också presenterar resultaten i en årlig rapport.

I årsrapporten för 2013 finns en utförlig beskrivning, baserad på data från 2011, av hur halterna av partiklar och deras sammansättning varierar mellan länder inom EU. När det gäller PM₁₀ överskreds det årliga gränsvärdet i flera länder i östra Europa och i flera urbana områden¹⁹. Gränsvärdet för dygn överskreds i flera länder i centrala, västra och södra Europa samt i några städer i Litauen, Sverige och Storbritannien.

¹⁷ Guidance on Assessment under the EU Air Quality Directives, Final draft, hämtat från ec.europa.eu/environment/air/quality/legislation/assessment.htm, 2014-09-22.

¹⁸ Som exempel kan nämnas att i det förberedande arbetet med det nya luftvårdspaketet genomfördes en "Workshop on PM, assessment and management: lessons learned, best practices and orientations for the future – October 2012". Där diskuteras bland annat geografiska skillnader inom EU såsom att nordiska länder har höga halter av PM₁₀ pga. dubbdäck medan medelhavsländer kan ha höga halter pga. sand som virvlar upp från vägbanan. En slutsats av detta var att det behövs mätning för att förstå lokalt bidrag och för att kunna bedöma effekterna av lokala åtgärder, se ec.europa.eu/environment/air/review_air_policy.htm.

¹⁹ Enligt direktivet ska länder delas in i "zones and agglomerations" där mätning eller annan utvärdering av halter av luftföroreningar ska ske, se avsnitt 2.2.1. I redovisningen rapporterar EEA resultaten utifrån denna indelning där urbana områden avser tätbefolkade områden (tätorter).

4.3.1 Nya rekommendationer från WHO om hälsoeffekter

Kommissionens strategiska arbete med att förbättra luftkvaliteten inom EU har fortsatt. En ny planeringsomgång har genomförts och har utmynnat i ett förslag i december 2013 om ett luftkvalitetspaket (Clean air policy package). I arbetet med det nya luftvårdspaketet lät den Europeiska kommissionen WHO samordna två projekt ”Review of evidence on health aspects of air pollution” (REVIHAAP) och ”Health risks of air pollution in Europe” (HRAPIE). Dessa skulle ge kommissionen och berörda aktörer evidensbaserade råd gällande luftföroreningars hälsoeffekter.²⁰ Råden baseras på en genomgång av aktuella resultat från vetenskaplig forskning och gäller hälsoeffekter för alla föroreningar som regleras i direktiven 2008/50/EG²¹ och 2004/107/EG²².

Slutsatsen av dessa projekt är att ett rimligt antagande är linjära effektsamband utan tröskelvärden för olika hälsoutfall förknippade med $PM_{2,5}$ och PM_{10} ²³. Resultaten visar också att PM_{10} inte är en indikator som används i frånvaro av mätningar av $PM_{2,5}$. Detta innebär att hälsoeffekterna av grova partiklar ($PM_{10-2,5}$) kan förväntas ha en annan påverkan än finare partiklar. Ytterligare orsaker till detta är att de har olika källor och att de har olika spridningsmönster från källan. I epidemiologiska studier har de också framkommit effekter för grova partiklar oberoende av påverkan av andra föroreningar.

I den tekniska slutrapporten från projektet REVIHAAP²⁴ diskuteras vilka hälsoeffekter som orsakas av olika typer av partiklar. WHO bedömer att både grova och fina partiklar har kortsiktiga hälsoeffekter. De säger också att ett gränsvärde för PM_{10} som skydd mot långsiktig exponering bör behållas eftersom nya resultat pekar på att sådana effekter finns och att det finns osäkerheter om

²⁰ Se www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/air-quality/activities/health-aspects-of-air-pollution-and-review-of-eu-policies-the-revihaap-and-hrapie-projects.

²¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa.

²² Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/107/EG av den 15 december 2004 om arsenik, kadmium, kvicksilver, nickel och polycykliska aromatiska kolväten i luften.

²³ Detta innebär att hälsoeffekterna uppstår oberoende av om en person exponeras för höga halter kortare perioder eller låga halter under längre perioder samt att även väldigt låga halter kan förväntas påverka hälsan.

²⁴ WHO Europe, Review of evidence on health aspects of air pollution – REVIHAAP project: final technical report, 2013.

dessa hälsoeffekter elimineras genom ett långsiktigt gränsvärde för $PM_{2,5}$. Osäkerheterna ligger i vilka partiklar som ger upphov till hälsoeffekter när det gäller andningsrelaterad sjukdom och påverkan under graviditet.

4.4 Svensk forskning om hälsoeffekter av vägtrafik och grova partiklar

I Sverige pågår sedan länge forskning om trafikens hälsoeffekter. Det genomförs även hälsokonsekvensanalyser som baseras på beräkningar av befolkningens exponering, utifrån antingen uppmätta eller också modellerade halter i urban bakgrund, eller utifrån mer detaljerade spridningsmodeller. När det gäller Stockholm är beräkningarna baserade på spridningsmodeller som beräknar befolkningens exponeringen på en mycket mer detaljerad nivå. Dessa tar fram så kallade befolkningsviktade halter, vilket innebär att vid beräkningarna har hänsyn tagits till hur halterna varierar mellan olika områden och i förhållande till var invånarna bor. Ett tidigt exempel är de beräkningar som genomfördes år 1999 i projektet ”The Stockholm Study on Health Effects of Air Pollution and their Economic Consequences” (SHAPE)²⁵.

I SHAPE var det emissioner från transportsektorn som var i fokus och separata beräkningar genomfördes för avgasrelaterade partiklar och partiklar från vägslitage. Det har dock varit osäkert vilka hälsoeffektsamband som ska användas för partiklar från vägslitage. Eftersom detta är ett speciellt problem för Sverige och Norden har det inte varit ett område som har uppmärksamats allmänt i internationell forskning.

Forskning om hälsoeffekter av dessa partiklar har sedan ett antal år tillbaka pågått i Sverige. Även hälsokonsekvensberäkningar har genomförts där det har diskuterats vilka hälsoeffektsamband som bör användas för dessa partiklar.²⁶ Det pågår även forskning om hur

²⁵ Johansson m.fl., SHAPE, Part I: NO₂ and particulate matter in Stockholm – Concentrations and population exposure, 1998.

²⁶ Se Forsberg m.fl., Comparative health impact assessment of local and regional particulate air pollutants in Scandinavia, Ambio 2005, Brunekreef och Forsberg, Epidemiological evidence of effects of coarse airborne particles on health, European Respiratory Journal, 2005 och Nerhagen m.fl., Kostnader för dödlighet i Stockholm, En studie i hur skadliga olika partiklar är, vilka källorna är och den geografiska dimensionen, VTI rapport 635A, 2009.

modeller kan användas för att bedöma och beräkna befolkningens exponering, se kapitel 5. I nuläget finns det inte några genomförda studier som har undersökt hur korta exponeringar för de halter man har i gaturum under våren påverkar mortalitet eller ”riskgrupper”, exempelvis personer med kranskärlsförändringar²⁷.

I rapporten från WHO-projektet REVIHAAP diskuteras kunskapsläget när det gäller hälsoeffektsamband för grova partiklar och om hälsoeffekter av partiklar från trafiken. När det gäller akut hälsopåverkan från trafiken konstateras, baserat på en amerikansk studie²⁸, att partiklar från denna källa verkar ha effekter på hjärtsjukdom medan bevisen för effekter på andningsrelaterade sjukdomar bedöms vara små. När det gäller grova partiklar nämns en nyligen genomförd svensk studie. Den visar samband mellan dödlighet och exponering för grova partiklar²⁹.

IVL Svenska miljöinstitutet har tillsammans med Umeå Universitet, på uppdrag av Naturvårdsverket, beräknat hälsoeffekter och kostnader för partikelexponeringen i Sverige. Författarna använder resultaten från nyss nämnda svenska studie för att beräkna hälsoeffekter av vägslitage.³⁰ Hälsoeffektsambanden är något högre vintertid än under övriga perioder på året och det är dessa effektsamband som används i beräkningarna. Dessa samband har även använts för att bedöma hälsoeffekterna av dubbdäcksförbudet på Hornsgatan i Stockholm och för att bedöma vad en ytterligare sänkning av halterna av grova partiklar från dubbdäck kan resultera i³¹. Dessa beräkningar beskrivs närmare i underlaget till den samhällsekonomiska analysen som utredningen har gjort och som redovisas i kapitel 10.

När det gäller exponering för grova partiklar och sjukdomseffekter har det även genomförts en stor epidemiologisk studie i

²⁷ Mail från Bertil Forsberg, 2015-02-25.

²⁸ Stanek m.fl., *Attributing health effects to apportioned components and sources of particulate matter: an evaluation of collective results*, Atmospheric environment, 2011.

²⁹ Meister m.fl., *Estimated short-term effects of coarse particles on daily mortality in Stockholm, Sweden*, Environmental Health Perspectives, 2012.

³⁰ IVL Svenska miljöinstitutet, *Quantification of population exposure to NO₂, PM_{2,5}, and PM₁₀ and estimated health impacts in Sweden report B2197*, 2010.

³¹ Meister m.fl., *Redovisning av medel från Landstingets miljöanslag, brev daterat 27 februari 2013 till Regionplane- och trafikkontoret i Stockholm innehållande redovisningen: Betydelsen av dubbdäcksrestriktioner för folkhälsan i Storstockholmregionen. En skillnad mellan dessa beräkningar och de som genomförts av IVL är antagandet om grundrisken i befolkningen. I den förra används 723,78 dödsfall per 100 000 personer och år för Stockholm och i studien genomförd av IVL 965,2 dödsfall per 100 000 personer och år.*

USA som har undersökt akut hälsopåverkan av exponering för grova partiklar. Den visade samband med sjukhusinläggningar för hjärtsjukdom men inte för sjukhusvistelse för andningsrelaterade problem.³² I IVL:s studie används dock underlag från internationella studier, som redovisats i projektet HRAPIE, för att beräkna effekter på kronisk bronkit och sjukhusinläggningar av exponering för grova partiklar från vägslitage. Dessa hälsoeffektsamband baseras på exponering för PM₁₀ allmänt och inte för grova partiklar från vägslitage specifikt. Som underlag för att beräkna dessa hälsoeffekter används internationellt framtagna bedömningar av grundrisken i en befolkning.

³² Peng m.fl., Coarse particulate matter air pollution and hospital admissions for cardiovascular and respiratory diseases, JAMA, 2008.

5 Halter av PM₁₀ i Sverige, överskridande av miljökvalitetsnormer och vägslitaget bidrag

5.1 Sammanfattning

Enligt kommittédirektiven ska utredaren föreslå åtgärder som kan åtgärda partikelproblematiken på det mest ändamålsenliga sättet i Stockholm och i andra berörda tätorter. Dessa åtgärder ska varaktigt minska de höga halterna av grova partiklar.

För att kunna utvärdera åtgärder behövs information om vad som orsakar överskridanden av miljökvalitetsnormen för PM₁₀ och om överskridandena varierar mellan och inom tätorter. I detta kapitel redogör vi därför, utifrån nationella mätdata, för hur halterna av PM₁₀ och PM_{2,5} varierar inom Sverige. Tyngdpunkten i beskrivningen ligger på betydelsen av PM_{10-2,5} (grova partiklar) som är det huvudsakliga bidraget till höga halter från vägslitage. Vidare beskriver vi den kunskap som finns när det gäller emissioner av partiklar från vägbanan och hur dessa påverkar halter och befolkningens exponering.

Slutsatserna är att det framförallt är i trånga gaturum med stort trafikarbete som problemen med överskridanden av miljökvalitetsnormer för PM₁₀, dygnsmedelvärdet, finns. Det är dock ett flertal faktorer som påverkar om och när överskridanden sker. Meteorologiska förhållanden har exempelvis stor betydelse.

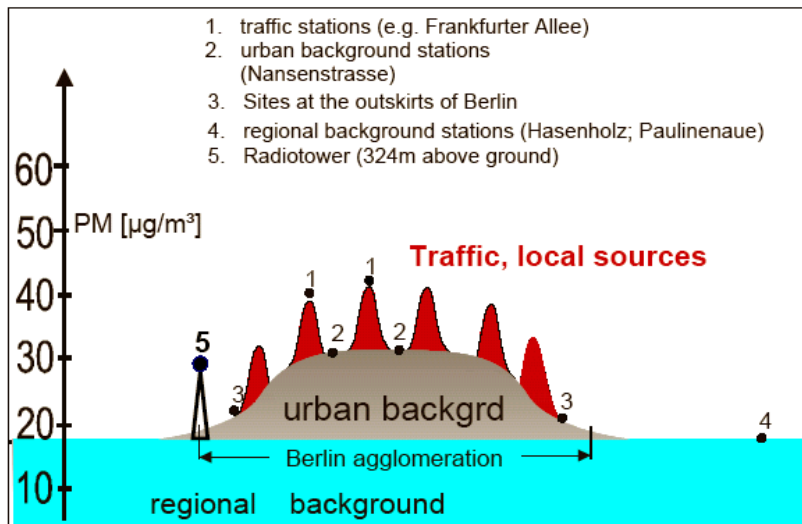
Halterna av PM₁₀ avtar med avstånd till väg och varierar inom en tätort. Vid bedömningen av befolkningens exponering måste därför hänsyn tas till platsens läge inom en tätort och till andra lokala förhållanden.

5.2 Allmänt om PM₁₀ och grova partiklar, PM_{10-2,5}

Partiklar i luften finns i ett brett storleksspektrum, har olika kemisk sammansättning och kommer från olika källor, till exempel avgaser, vedeldning, vägslitage till följd av dubbdäck¹, vintersandning och från industrier och energianläggningar. En hel del partiklar kommer in med vindarna från källor i andra länder.

Figur 1 illustrerar hur partikelhalterna för PM₁₀ varierar mellan landsbygd och tätort utifrån exemplet Berlin². De högsta halterna, även på platser utan dubbdäcksanvändning, uppkommer i tätorter i trånga gaturum. Vilken typ av partiklar som dominerar den uppmätta halten av PM₁₀ beror på mätplats inom en tätort (gatunivå eller urban bakgrund, punkt 1 eller 2 i figur 2) och på var tätorten befinner sig rent geografiskt.

Figur 1 Illustration av hur partikelhalter varierar, exemplet Berlin



Källa: CAFE Working group on particulate matter, 2004

¹ Enligt underlag framtaget för den internationella rapporteringen utgör 95 procent av dubbdäckens bidrag till PM₁₀ av grova partiklar (Svenska MiljöEmissionsData, SMED, Uppdatering av emissionsfaktorer för vägslitage, PM 2014-10-23).

² CAFE Working group on particulate matter, Second policy paper on particulate matter, 2004.

I det som kallas den urbana bakgrunden, som vanligtvis mäts ovan taknivå i en tätort, är det direkta utsläpp av förbränningspartiklar från fordon och bostadsuppvärmning samt partiklar från vägslitage, sandning och slitage av bromsar som bidrar till partikelhalterna. Dessa halter motsvarar en genomsnittlig befolkningsexponering i en tätort och används vanligtvis som underlag för att ta fram hälsoeffektsamband och för att genomföra hälsokonsekvensbedömningar.³

I det som kallas den regionala bakgrunden (punkt 4 i figur 1) bidrar sekundära partiklar (som bildas av exempelvis kvävedioxid) i stor utsträckning till halterna. Detta är partiklar som finns såväl i tätort som på landsbygd och där källorna finns på längre avstånd. Som exempel kan nämnas att den regionala bakgrunden i Skåne i stor utsträckning påverkas av utsläpp som exempelvis sker i Tyskland.

En viktig orsak till höga halter av PM₁₀ i gatumiljö i svenska tätorter och därmed till överskridande av miljö kvalitetsnormen för PM₁₀ är att vägdamms som ansamlats på vägbanan virvlar upp i luften när vägbanan torkar upp, framförallt på våren. Våta vägbanor binder partiklar från vägslitage, sand, salt och partiklar från andra källor. Längre perioder med fuktiga vägbanor, exempelvis under en vinter med mycket snö, leder till att partiklar stannar på vägytan, ackumuleras, och bildar en depå av dammpartiklar. Först när vårsolen torkar upp asfalten sprids partiklarna i luften genom att virvlas upp av fordonens däck. Det gör att halterna av PM₁₀ ökar under vårmånaderna mars, april och maj.

Halterna av PM₁₀ som uppstår i gatunivå påverkas av hur gaturummet är dimensionerat och utformat. På stora, öppna vägar är problemen med partikelhalter inte lika stora eftersom partiklarna lättare kan spridas med vinden och spädas ut av luften runt omkring. I trånga gaturum blir partikelhalterna högre eftersom utvädringen och utspädningen inte är lika stor. Luften där kan inte spridas till sidan av vägen som den gör när det är öppna ytor, varför emissioner blir kvar längre tid nere på gatunivå innan de sprids över större områden. Värst är det på gator med bebyggelse på båda sidor

³ Se WHO Europe, Evaluation and use of epidemiological evidence for environmental health risk assessment, 2000 och www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/air-quality/activities/health-aspects-of-air-pollution-and-review-of-eu-policies-the-reviahap-and-hrapie-projects.

om gatan, där spridningen av partiklar försvåras av de omkringliggande byggnaderna.

5.3 Hur partikelhalter varierar geografiskt i Sverige

Sverige är ett avlångt land där den norra delen ligger långt från de stora utsläppen som sker i Mellaneuropa. Det påverkar partikelhalterna i regional bakgrund⁴, vilket framgår av den sammanställning⁵ som har gjorts av IVL avseende luftkvaliteten i Sverige. Enligt sammanställningen är halten av PM₁₀ i regional bakgrund ungefär 15 mikrogram per kubikmeter luft ($\mu\text{g}/\text{m}^3$) i södra Sverige, 8 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ i Mellansverige och 4 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ i norr. Det innebär alltså att halten av PM₁₀ i regional bakgrund är högre i söder än i norr. Mellan 50 och 75 procent av halterna i regional bakgrund utgörs av PM_{2,5}⁶.

När det gäller halter i tätort har IVL, genom det så kallade Urbanmätnätet, erbjudit kommuner möjligheten att mäta olika föroreningar på ett sådant sätt att resultaten blir jämförbara⁷. Mätningarna har genomförts i urban bakgrund i deltagande tätorter. För PM₁₀ har möjligheten funnits sedan vinterhalvåret 2000/01, men antalet deltagande kommuner och antalet mätningår är inte tillräckligt för att kunna göra en tillförlitlig analys av om halterna har minskat.

Sedan 2010, då luftkvalitetsförordningen (2010:477) trädde i kraft, finns krav på att kommuner eller luftvårdsförbund (om kommuner samverkar om övervakning) ska leverera in data till Naturvårdsverket. Dessa mätningar är framförallt genomförda i gaturum. Endast i större städer finns information avseende halter både i urban bakgrund och i gaturum. Ansvarig för datalagringen är IVL inom ramen för Naturvårdsverkets datavårdskap för luft⁸. I detta

⁴ Halten på landsbygd som är opåverkad av lokala utsläppskällor. Följande mätstationer i regional bakgrund används för nationell övervakning av luftkvalitet i Sverige: Vavihill i Skåne, Råö utanför Göteborg, Aspvreten utanför Stockholm och Bredkälen i Jämtland. För analyser i Stockholm används Norra Malma som regional bakgrundstation.

⁵ IVL, Nationell Miljöövervakning – Luft, Data t.o.m. 2011, Rapport B2109, 2013.

⁶ När det gäller halten av PM_{2,5} i urban bakgrund i Burlöv, Stockholm och Umeå underskrider dessa halter den nivå som är acceptabel enligt luftkvalitetsdirektivet (<8,5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$) med avseende på PM_{2,5} år 2020.

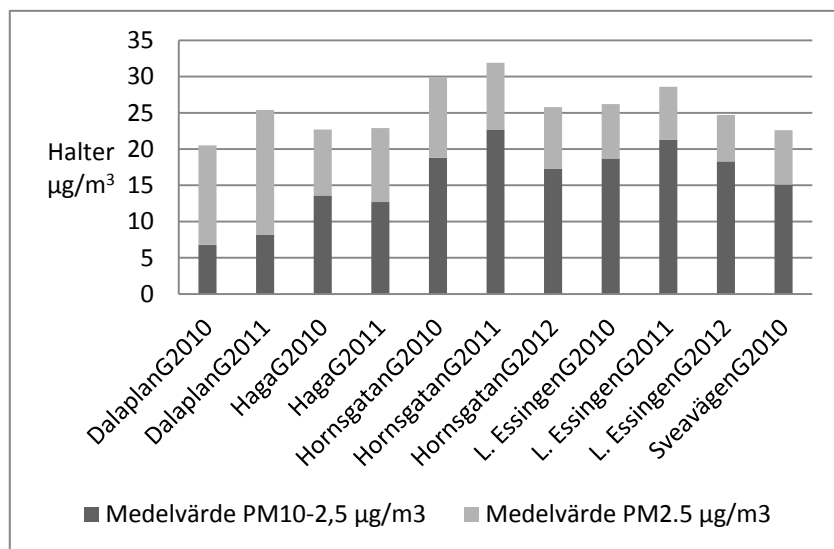
⁷ IVL, Resultat från 25 års mätningar inom Urbanmätnätet, Luftkvaliteten i Sverige 2010 och vintern 2010/11, Rapport B1996, 2011.

⁸ www.ivl.se/tjanster/datavardskap/luftkvalitet

kapitel har vi använt oss av dessa data för att illustrera variationer i halter mellan olika tätorter. Vi har sammanställt data från Stockholm, Göteborg och Malmö eftersom det är städer där mätningar har genomförts både i gatunivå och i urban bakgrund.

Att bidraget av grova partiklar till halterna i gaturum varierar framgår av figur 2. I diagrammet återges årsmedelvärdet för den totala halten av PM₁₀ för olika mätstationer i gatunivå, men uppdelat på halten av PM_{2,5} och PM_{10-2,5} (grova partiklar). Dalaplan är mätstationen i Malmö, Haga mätstationen i Göteborg och övriga är mätstationer i gatunivå i Stockholm. Den totala halten är något högre i Stockholm än i övriga städer men bidraget från grova partiklar är betydligt högre i Stockholm. Eftersom det regionala bidraget är lägre i Mellansverige innebär resultaten också att det lokala bidraget till de uppmätta halterna är större i Stockholm än i Malmö (5–10 µg/m³ i Malmö och över 15 µg/m³ i Stockholm).

Figur 2 Årsmedelvärden för fina och grova partiklar i gatunivå i Malmö, Göteborg och Stockholm

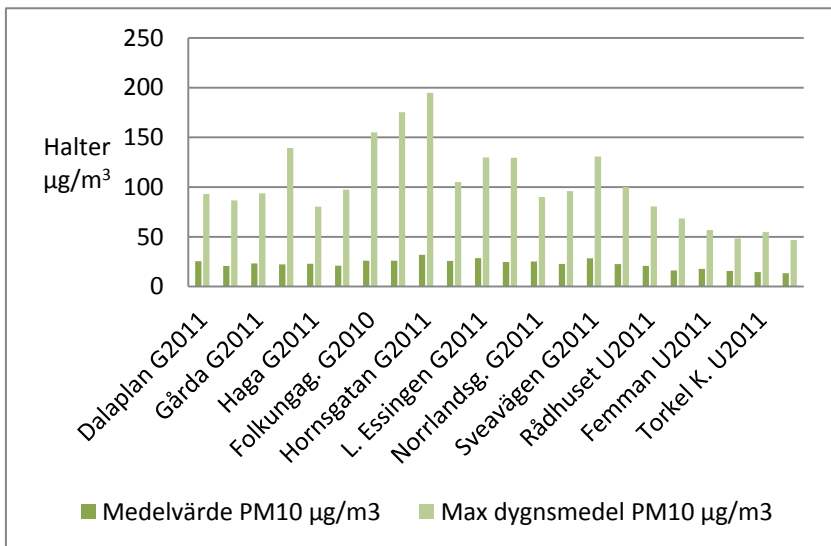


Källa: IVL datavårdskap för luft

I figur 3 har vi sammanställt mätdata för PM₁₀ för att illustrera hur halterna på en och samma plats kan variera, men också för att visa hur halterna kan variera mellan gatunivå och urban bakgrund. I

figuren återges mätvärden för samma stationer i gatunivå som i föregående figur kompletterat med mätstationen Gårda i Göteborg (alla markerade med G). Vidare återges mätvärdena för mätstationerna i urban bakgrund i respektive stad: rådhuset i Malmö, Femmanhuset i Göteborg och Torkel Knutssongatan i Stockholm (markerade med U). För respektive station anges årsmedelvärdet och maxvärdet för åren 2010 och 2011. Som framgår av figur 3 är det, framförallt i gatumiljö, stora skillnader mellan årsmedelvärdet och maxvärden. Det framgår också att det är Stockholm som har de högsta maxvärdena i gatunivå medan Malmö, jämfört med de andra städerna, har de högsta maxvärdena i urban bakgrund.

Figur 3 Årsmedelvärden och maxvärden för PM₁₀ i gatunivå och urban bakgrund i Malmö, Göteborg och Stockholm

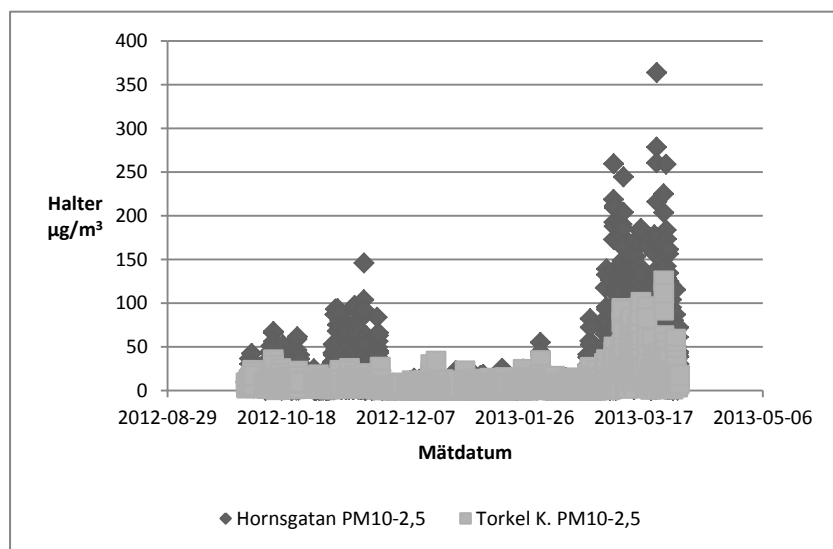


Källa: IVL datavärdskap för luft

I figur 4 finns en illustration av hur halterna av grova partiklar varierar mellan gatunivå och urban bakgrund beroende på tid på året. I denna graf återges halterna under vinterhalvåret 2012/13 på Södermalm i Stockholm (Hornsgatan i gatunivå och Torkel Knutssongatan i urban bakgrund). Av figuren framgår att under vissa perioder kan halterna öka i gatunivå utan att det sker en markant ökning i urban bakgrund. Under andra perioder blir effekten större även i urban

bakgrund. Det kan förklaras med att under torra förhållanden på våren ser spridningsmönstren annorlunda ut än under vinterhalvåret. Varma dagar med solinstrålning gör att vägdamm torkar och kan spridas med vinden. Även mängden ansamlad vägdamm på vägbanan är större, vilket bidrar till att halterna blir högre.

Figur 4 Mätvärden PM_{10-2,5} per timme under vinterhalvåret år 2012/2013 i gatunivå och urban bakgrund i Stockholm



Källa: IVL datavårdskap för luft

En närmare analys av dessa data visar att korrelationen (samvariationen) mellan halterna i gatunivå och urban bakgrund är i genomsnitt 0,7 för grova partiklar. Korrelationen mellan PM₁₀ i taknivå och PM_{2,5} i gatunivå är betydligt lägre, vilket pekar på att det framförallt är grova partiklar som orsakar variationer i halten av PM₁₀ i urban bakgrund. Detta innebär att det är ett rimligt antagande att hälsoeffektsamband som baserats på förändringar av halterna av grova partiklar i taknivå (urban bakgrund) är orsakade av trafikens bidrag till förhöjda halter i gatunivå. Dessa kan därför användas i hälsokonsekvensbedömningar, se beskrivning i kapitel 4.

5.4 Överskridande av miljö kvalitetsnormer och framtagna åtgärdsprogram

Kommunerna har ansvar för övervakning av luftkvalitet. Om kontrollen visar att en miljö kvalitetsnorm kan antas komma att överskridas ska kommunen underrätta Naturvårdsverket och berörda länsstyrelser. Kommunen ska då redovisa vissa uppgifter som följer av Naturvårdsverkets föreskrifter. Naturvårdsverket utreder sedan om det finns behov av att ta fram ett åtgärdsprogram.

Det finns i dag sju beslutade åtgärdsprogram avseende överskridande av miljö kvalitetsnormen för PM₁₀⁹. Dessa gäller följande kommuner:

- Göteborgs kommun, fastställt år 2006
- Norrköpings kommun, fastställt år 2006
- Uppsala kommun, fastställt år 2006
- Jönköpings kommun, fastställt år 2010
- Stockholms län, fastställt år 2012
- Örnsköldsviks kommun, fastställt år 2012, och
- Linköpings kommun, fastställt år 2014.

Den senaste rapporteringen som Naturvårdsverket har sammanställt när det gäller överskridanden av miljö kvalitetsnorm för PM₁₀ är från 2013¹⁰. Följande platser hade då överskridanden:

- Motala, Drottninggatan 12
- Stockholm, Lilla Essingen
- Stockholm, Folkungagatan 53
- Stockholm, Hornsgatan
- Stockholm, Norrlandsgatan

⁹ Informationen är hämtad från Naturvårdsverkets hemsida om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning-amnesvis/Miljokvalitetsnormer/Miljokvalitetsnormer-for-utomhusluft/.

¹⁰ Kommunerna rapporterar till datavärden IVL året efter att mätningarna genomfördes. IVL sammanställer resultaten och rapporterar till Naturvårdsverket som presenterar dem på sin hemsida. Av den anledningen finns det inte statistik tillgängligt för föregående år, 2014.

- Sundsvall, Köpmansgatan
- Södertälje, Turingegatan, och
- Umeå, Västra Explanaden.

Överskridandena har som framgått skett på en gata i varje tätort, förutom i Stockholm där överskridandena har skett på fyra platser. Detta talar för att det i många kommuner förutom Stockholm är fråga om lokala problem på enstaka gator.

Att göra en översikt av nuläget i de tätorter som har tagit fram åtgärdsprogram, eller att göra en analys av orsaker till de överskridanden som skett under år 2013, skulle kräva insamling och analys av flera olika typer av data. Vi har därför i stället sammanställt information från de åtgärdsprogram som nyligen har tagits fram för Linköpings och Örnköldsviks kommuner. Informationen ger en bild av hur överskridanden och orsaker kan variera mellan tätorter samt beskriver en del av den information som tas fram i arbetet med ett åtgärdsprogram.

I Linköpings kommun har det genomförts både mätning och modellering av halter. Resultaten från dessa visar att modelleringarna inte har gett några överskridanden medan mätningarna har visat sådana. Vidare beskrivs hur placeringen av mätutrustningen kan ha bidragit till skillnader i uppmätta halter mellan Drottninggatan och Hamngatan. I åtgärdsprogrammet för Linköping diskuteras även orsaker till överskridandena. De flesta överskridandena sker under senvinter/vår och de höga halterna sägs bero på dubbdäcksanvändning i kombination med ansamlad slitagematerial och vintersand. Dubbdäcksanvändningen i Linköping är 58 procent, enligt en undersökning genomförd i januari 2013. Befolkningens exponering för halter av partiklar är inte beräknad i åtgärdsprogrammet.¹¹

Enligt det åtgärdsprogram som har tagits fram för Örnköldsviks kommun är orsaken till de höga partikelhalterna vid Centralplanaden trafiken på E4:an i kombination med ett delvis slutet gaturum och kanske även lokalklimatet. Höga halter har uppmätts under främst våren. Det konstateras i åtgärdsprogrammet att i

¹¹ Åtgärdsprogram för partiklar PM₁₀ Linköpings kommun, Del 1 – bakgrund och förutsättningar, antaget av kommunfullmäktige i augusti 2014.

uppmätta halter ingår även avgaspartiklar och bakgrundshalter från många andra källor. I programmet finns även modelleringar gjorda med verktyget SIMAIR¹². Dessa visar att överskridanden främst är att vänta på Centralesplanaden. På gatan passerar 22 000 fordon per dygn, varav andelen tung trafik är 10 procent. Vidare beskrivs att befolkningsmängden runt gatan är cirka 350 personer, varav 50 personer exponeras för halter över 50 µg/m³ enligt modellberäkningarna.¹³

För Norrköping, Uppsala och Stockholm har Naturvårdsverket gjort en sammanställning i ett yttrande till dåvarande Miljödepartementet år 2013¹⁴. Av detta framgår att i Norrköping har åtgärder med ny vägbeläggning, dammbindning och trafikbegränsningar medfört att överskridanden inte bedöms ske på berörda gator. Vidare framgår att i Uppsala sker överskridanden på Kungsgatan och trots åtgärder är det oklart om miljökvalitetsnormerna kommer att klaras varje år. Enligt en undersökning genomförd för 2012/13 är det oklart vilken betydelse dubbdäcken har haft för dessa överskridanden eftersom fordon med dubbdäck utgör en liten andel av trafiken. En alternativ förklaring som förs fram är att den stora mängden sand som lades ut under den vintern maldes ner framförallt av alla bussar som passerar på gatan.¹⁵

För Stockholms län konstateras i Naturvårdsverkets yttrande att halterna av partiklar har minskat på de mest kritiska vägarna i länet och att det endast är dygnsmedelvärdena som överskrids i nuläget. De åtgärder som har vidtagits har haft effekt, men effekten har inte varit tillräcklig för att klara normen. Det sägs dock i yttrandet att det finns förutsättningar för att följa normen under de närmaste åren. Detta på grund av de senaste årens trend tillsammans med ett genomförande av de åtgärder som har tagits upp i åtgärdsprogram-

¹² Detta modellverktyg beskrivs i avsnitt 5.5.1.

¹³ Renare luft i centrum, Åtgärdsprogram för att förbättra luftkvaliteten i Örnsköldsviks centrum och uppfylla miljökvalitetsnormen för partiklar (PM₁₀), fastställt av kommunfullmäktige den 31 oktober 2011.

¹⁴ Yttrande med anledning av Europeiska kommissionens formella underrättelse angående Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa (KOM:s ref. SG-Greffe(2013)D/5828, överträdelseärende 2012/2216), Naturvårdsverket Ärendenr: NV-04050-13.

¹⁵ Uppsala kommun, Kontoret för Samhällsutveckling. Effekter av dubbdäcksförbudet på Kungsgatan 1 oktober 2012–15 april 2013, Rapport 2013.

met från år 2012.¹⁶ Detta har också visats sig stämma, vilket framgår av beskrivningen i kapitel 6. År 2014 skedde endast överskridanden på Essingeleden.

I Naturvårdsverkets yttrande diskuteras även mätning och utvärdering. Det konstateras att val av mätutrustning kan påverka mätresultaten. Vidare sägs att det i dag saknas tydliga riktlinjer för hur centrala bestämmelser ska tolkas, t.ex. hur val av mätplats ska ske. Enligt yttrandet pågår det inte heller ett systematiskt uppföljningsarbete i syfte att harmonisera tillämpningen av direktivets utvärderingsbestämmelser. Det kan enligt yttrandet innebära att skillnader uppstår mellan EU:s medlemsstater i hur överskridanden av gränsvärden bedöms.

När det gäller statliga vägar har Trafikverket under senare år gett Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) i uppdrag att utveckla modeller för att beräkna överskridanden av miljö kvalitetsnormer och befolkningens exponering för luftföroreningar längs hela det statliga vägnätet. En rapport om överskridanden av miljö kvalitetsnormer och en annan rapport med beräkningar av befolkningens exponering för emissioner från statliga vägar i Göteborg har publicerats. I den första rapporten konstateras att eftersom byggnadshöjden längs statliga vägar oftast är låg är ventilationen runt vägarna oftast god. Det gör att normerna endast överskrids kring större städer och längs de större trafiklederna. Vidare sägs att Region Stockholm utmärker sig med flest antal överskridanden av miljö kvalitetsnormen för PM₁₀.¹⁷

Halterna av PM₁₀ är enligt rapporten lägre i södra Sverige där användningen av dubbdäck och sand är lägre. En annan faktor som bidrar till förhöjda halter i mellersta och norra delarna av landet är stabila atmosfäriska förhållanden (inversion). Sådana episoder är enligt rapporten svåra att beskriva med de beräkningsmodeller som används och empiriska korrektioner, dvs. justeringar av modellen utifrån insamlade mätdata, har därför varit nödvändiga.

¹⁶ För en mer utförlig beskrivning av situationen i Stockholms stad och Stockholms län se kapitel 6 och kapitel 10.

¹⁷ Se Segerström m.fl., Identifiering av statliga vägar som överskrider miljö kvalitetsnorm eller övre utvärderingsströskel, Förarbete för exponeringsberäkningar, SMHI rapport 2011-79 och Andersson m.fl., Beräkning av halter och befolkningsexponering längs det statliga vägnätet, Framtagning av nya luftkvalitetsmått för Trafikverkets årliga uppföljning, SMHI rapport 2013-52.

Beräkningarna för Göteborg visar att för 375 personer som bor längs de statliga vägarna (0,5 procent av den totala befolkningen) överskrider miljö kvalitetsnormen vid bostaden¹⁸. Hur stor betydelse bidraget från vägdammer har framgår inte¹⁹. Det diskuteras dock att modellen överskattar halterna av PM₁₀ och att en orsak kan vara att dubbdäcksandelarna är något schablonmässigt uppskattade. En slutsats i rapporten är att överskridanden av miljö kvalitetsnormen för PM₁₀ sker på ett begränsat antal vägar och att stora effekter kan nås genom att åtgärder inriktas på vägar med hög befolkningstäthet och höga haltnivåer. När det gäller avgasrelaterade emissioner diskuteras det i rapporten om den kalla vintern och inversion som har bidragit till de förhållandevis höga halterna av kvävedioxid.

5.5 PM_{10-2,5} – emissioner, halter och exponering

En dominerande källa till höga partikelhalter i gatumiljön i svenska tätorter är partiklar från andra källor än avgaser. Det handlar om slitage av vägbeläggning, bromsar och däck samt bidrag från vägsand och salt. Bidraget från slitage av bromsar och däck är dock litet. Av den anledningen har vi valt att inte närmare studera det bidraget. Däremot är dubbdäck en viktig orsak till vägslitage, vilket har varit känt länge.

Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI, utvecklade i slutet av 1990-talet en modell för att beskriva storleken av slitaget från slitlagerbeläggningar och den spårutveckling som fordon med dubgade däck orsakar. Denna modell uppdaterades senast år 2006. Ett värde som genereras av modellen är det så kallade SPS-talet. Detta tal anger i gram hur mycket material som ett dubbat fordon (två axlar) sliter bort per kilometer väg.²⁰ SPS-tal är underlag för beräkningar med den så kallade NORTRIP-modellen²¹ som exem-

¹⁸ Beräkningsområdet är närområdet till de statliga vägarna, +/- 200 meter från vägmitt.

¹⁹ Det är både avgasemissioner av partiklar och bidrag från dubbdäck, sand och salt som har ingått i beräkningen. För att bedöma överskridanden läggs beräknade halter från dessa emissioner ihop med beräknade halter för urban och regional bakgrund.

²⁰ Jacobson m.fl., Utveckling och uppgradering av prognosmodell för beläggningsslitage från dubgade däck samt en kunskapsöversikt över inverkan av faktorer, version 3.2.03, VTI notat 7, 2007.

²¹ NON-exhaust Road TRaffic Induced Particle emissions.

pelvis används i Stockholm för att modellera halterna av PM₁₀ i gatunivå.

SPS-talet har använts för att bedöma hur många ton material som årligen slits bort från svenska vägar och kostnaden för detta. Det har även använts i en samhällsekonomisk konsekvensanalys av användningen av dubbdäck²². Enligt Trafikverket har avnötningen sjunkit från 450 000 ton under mitten av 1980-talet till ungefär 100 000 ton vid slutet av 1990-talet, men frågan är om det ökar igen. För infarterna till Stockholm anges av Trafikverket ett SPS-tal på 2–4 gram för år 1999 och 5–12 gram för år 2008.²³ Andra studier anger SPS-tal på ungefär 2 gram för Hornsgatan i Stockholm²⁴, vilket kan jämföras med 3,4 gram för Oslo²⁵. En orsak till skillnaderna i SPS-tal kan vara vilken vägtyp som avses. SPS-talet ökar nämligen med högre hastighet.

En fråga som har uppmärksammats är hur emissionen av PM₁₀ från vägslitage påverkas av olika beläggningsparametrar, till exempel konstruktion, största stenstorlek och stenmaterialets slitstyrka. Trafikverket redogör i rapporten "Vägbeläggningar och PM10" för resultaten från den forskning som har bedrivits²⁶. Ett resultat av dessa studier är att endast en del av vägslitaget bidrar till halter av PM₁₀. Majoriteten av det som slits är grövre material. Resultaten visar också att grövre största stenstorlek och lägre kulkvarnsvärde hos stenmaterialet reducerar partikelbildningen. Kulkvarnsvärdet anger stenmaterialets motståndskraft mot dubbdäcksslitage. I rapporten konstateras vidare att de nordiska vägbeläggningsarna är anpassade för dubbdäcksslitage och att studier har visat stora skillnader mellan nordiska och europeiska beläggningar.²⁷

Trafikverket konstaterar också i rapporten att det finns andra faktorer än beläggningsegenskaper som påverkar bildandet av

²² Angelov, The studded tire – a fair bargain, VTI särtryck 354A, 2003.

²³ Jacobsson, Workshop, Slitstarkare beläggningar för framtiden, Power Point-presentation Trafikverket 2013-08-21, nedladdad 2014-11-25.

²⁴ Johansson, Betydelse av dubbdäck mm för PM10 halterna längs vägarna, ITM-rapport 158, 2006.

²⁵ Denby, Assessment of NORTRIP road dust emission model for use in SIMAIR, MEMO NILU 2014-03-03.

²⁶ Vägbeläggningar och PM₁₀, Sammanställning av Trafikverksfinansierade forskningsresultat kring hur vägbeläggnings egenskaper påverkar emissioner och egenskaper hos slitagepartiklar, Trafikverket publikation 2012:240.

²⁷ Trafikverket ställer nya krav på bitumenbundna lager i vägkonstruktioner från den 1 juli 2014, se TDOK 2013:0529 Bitumenbundna lager.

partiklar. Enligt rapporten kan mängden ackumulerat material variera beroende på:

- slitaget av vägbanan, som i sin tur påverkas av trafikflödena, andelen dubbdäck, hastigheterna och beläggningsegenskaper (främst stenstorlek och stenkvalitet),
- kvarhållningen och tillgängligheten av partiklar på vägbanan, som bland annat beror på vägytans textur och meteorologiska faktorer (främst fukt),
- mängden tillfört material (sandning, saltning, spill, intransport via fordonsdäck etc), och
- meteorologiska faktorer (tid med fuktig vägbana, nederbörd etc).

Det sägs också i rapporten att ett rimligt antagande är att det vägdamm som virvlas upp av trafiken på en speciell beläggning inte nödvändigtvis behöver komma från just den beläggningen. Trafiken kan sannolikt föra med sig damm från angränsade sträckor och anslutande vägar med annan beläggning.

Forskning har också genomförts för att kartlägga hur olika processer bidrar till emissioner av PM₁₀ från vägslitage. Ett tidigt exempel är ett forskningsprojekt som undersökte emissionsfaktorer för PM₁₀ och effekter av åtgärder²⁸. Det diskuteras i rapporten att mellan 40 och 70 procent av den totala emissionsfaktorn kan bero på dubbdäcken²⁹. Det sägs vidare att betydelsen av dubbdäcken beror på hur stor del som antas bero på den tunga trafiken och hur stor del av tiden som vägbanan är sandad. Enligt studien kan sand eller grova partiklar som blir liggande på vägbanan bidra till att öka slitaget och därmed emissionerna av PM₁₀. Det nämns också i studien att för Hornsgatan varierar emissionsfaktorn kraftigt under året, från cirka 100 mg/fkm under juli–oktober till cirka 600 mg/fkm under vårmånaderna mars och april.

²⁸ Johansson m.fl., Partiklar i stadsmiljö – källor, halter och olika åtgärders effekt på halter mätt som PM₁₀, SLB analys rapport 4:2004.

²⁹ Detta är alltså de emissioner som virvlar upp från vägbanan då ett fordon passerar och inte enbart de emissioner som orsakas av slitaget av dubbdäck.

5.5.1 Modellberäkningar av emissioner och halter

SMHI började i mitten av 2000-talet att utveckla den modell som i dag används i SIMAIR³⁰ för att modellera bidraget från vägs slitaget till halter av PM₁₀. Denna emissionsmodell gör kvantitativa uppskattningar av hur mycket slitagepartiklar som genereras baserat på en analys av hur uppmätta halter av PM₁₀ varierar. De genererade slitagepartiklarna utgör summan av bidrag från olika slitageprocesser där slitaget av vägbeläggningen är det dominerande. Slitagepartiklarna ackumuleras i en depå tills de antingen tvättas bort i samband med nederbörd eller virvlas upp av fordonsrörelser under upptorkningsperioder.³¹ Denna modell har använts i flera olika studier för att beräkna halter av PM₁₀ på olika platser i Sverige. Ett aktuellt exempel är analysen av effekterna av trängselskatten i Göteborg³².

Resultaten av den forskning som SMHI har genomfört visar att modellerade halterna kan variera stort mellan vägar med liknande trafikarbete. Det finns stora variationer i de beräknade halterna även för vägar där dubbdäcksandelen är densamma. En orsak till det är att emissionerna från fordon och vägar varierar. Förutom dubbdäck påverkar sandning, saltning, vägbanans fuktighet och fordonens hastighet emissionerna³³. Det konstateras att i allmänhet är en minskning av dubbdäcksanvändningen gynnsam ur luftkvalitetssynpunkt. Att ersätta minskad dubbdäcksanvändning med sandning/saltning för att motverka eventuellt ökad halkrisk kan dock innebära att förbättringseffekterna minskar eller uteblir.³⁴

Under senare år har det pågått forsknings- och utvecklingsarbete i ett samnordiskt projekt rörande en annan modell kallad

³⁰ SIMAIR är en spridningsmodell som utvecklats av SMHI på uppdrag av Trafikverket och Naturvårdsverket m.fl. och som används i olika studier för att beskriva trafikens bidrag till olika luftföroreningar.

³¹ Trafikverkets Handbok för vägtrafikens luftföroreningar, Kapitel 5 emissioner, version 2012-10-15, hämtad från Trafikverkets hemsida 2014-11-27.

³² Miljöförvaltningen, Göteborgs Stad, Luftkvaliteten i Göteborgsområdet med och utan trängselskatt, Västsvenska paketet rapport, september 2014.

³³ Forskning pågår om hur mycket sand och salt bidrar till halterna av PM₁₀ i gatunivå på olika platser. I Stockholm är det stora mängder sand och salt som används vintertid men framförallt sprids dessa på gång- och cykelbanor samt på det mer lågtrafikerade vägnätet, varför bidraget till höga halter på de platser där mätning sker i gatunivå är litet enligt uppgifter från SLB analys. För exempel på resultat från forskningen, se VTI rapport 767 och 802 samt ITM-rapport 158.

³⁴ Omstedt och Andersson, Vintervägar med eller utan dubbdäck, Beräkning av emissioner och halter av partiklar för olika dubbdäcksscenarioer, 2008, s. 22.

NORTRIP³⁵. Den har exempelvis använts för att modellera halter i Stockholm. Modellen beskriver mer detaljerat hur olika processer och olika källor bidrar till halter av PM₁₀.

Eftersom NORTRIP-modellen är bättre lämpad för att utvärdera effekten av olika åtgärder på partikelhalterna har Trafikverket inlett ett arbete med att undersöka om den kan implementeras i SIMAIR³⁶. Ett försök att tillämpa modellen genomfördes av SMHI på tre olika platser i landet: Hornsgatan i Stockholm, Västra Esplanaden i Umeå och E6 vid Gårda i Göteborg³⁷. Slutsatsen blev att modellen kraftigt underskattade halterna för Hornsgatan, underskattade dem något för Västra Esplanaden i Umeå och överkattade dem för Gårda.

För att klara ut orsakerna till dessa skillnader har Trafikverket låtit genomföra en kompletterande studie. Även denna kommer fram till samma resultat. Orsaker till skillnaderna i över- och underskattning är att emissionsfaktorer och spridningen av slitagepartiklar skiljer sig åt mellan dessa tre platser och därmed även halterna. En av slutsatserna i studien är att resultaten pekar på behov av ytterligare studier för att förstå hur modellen bör anpassas till olika platser. I studien nämns att Hornsgatan verkar ha högre vägslitage (SPS-tal) än vad man tidigare har antagit. Vidare sägs att bortforsling genom vägstänk och dränering är liten på denna gata. Vilka antaganden som görs om dessa faktorer spelar roll för de modellerade resultaten.³⁸

När det gäller direkta emissionsfaktorer för PM₁₀ för vägslitage från dubbdäck är det i dagsläget svårt att säga hur stora dessa är och hur de varierar mellan olika platser. En orsak till att emissionsfaktorer för dubbdäck är osäkra är att nuvarande modeller framförallt har fokus på att modellera halter i gatunivå. Dessa orsakas både av direkta emissioner och av uppvirvling av vägdam. ³⁹ Ytterligare

³⁵ NORTRIP, Non-exhaust road traffic induced particle emissions, Development of a model for assessing the effect on air quality and exposure, ITM-report 212, 2012.

³⁶ Enligt mail från Martin Juneholm, Trafikverket, 2014-11-25.

³⁷ Andersson och Omstedt, Utvärdering av SIMAIR mot mätningar av PM₁₀ och NO₂ i Göteborg, Stockholm och Umeå för åren 2006–2009, Undersökning av en ny emissionsmodell för vägtrafikens slitagepartiklar, Meteorologi 152, 2013.

³⁸ Denby, Assessment of NORTRIP road dust emission model for use in SIMAIR, MEMO NILU 2014-03-03.

³⁹ Av SMED (Svenska MiljöEmissionsData) PM 2014-10-23 framgår: "Denna modell räknar dock med resuspenderade partiklar (uppvirvlade) vilket enligt EMEP/EEA (2013) inte ska ingå i rapporteringen. Den är inte heller främst avsedd för att räkna på nationell skala. De här

en orsak är att vägs slitaget, som anges med det så kallade SPS-talet, varierar mellan olika vägar.

En aktuell svensk bedömning är att en nationell genomsnittlig emissionsfaktor för dubbdäck är 0,375 gram per fordonskilometer, varav 95 procent antas vara grova partiklar⁴⁰. I en nyligen genomförd studie i Oslo med NORTRIP-modellen användes ett SPS-tal för dubbdäck på 3,8 gram per fordonskilometer och det antas att 20 procent bidrar till emissioner av PM₁₀. Detta innebär en emissionsfaktor på 0,76 gram per fordonskilometer. I litteraturen har procentsatser på 16 till 30 procent diskuterats⁴¹.

Det har även genomförts studier som undersöker vilka de förväntade effekterna på halterna i gatunivå blir av en minskad andel dubbdäck. En svensk studie visar att en 10-procentig minskning av dubbdäcksandelen på olika vägar i Stockholm innebär haltminskningar mellan 0,6 och 2,0 µg/m³. I denna studie konstateras att "dubbdäckstoleransen" på en enskild väg, det vill säga hur stor andel dubbdäck som är möjlig utan att den svenska miljö kvalitetsnormen för PM₁₀ överskrids, varierar mellan olika år.⁴²

Modellberäkningar har även genomförts för att bedöma effekten av dubbdäcksförbudet på Hornsgatan i Stockholm. Dessa visar att utsläppen av slitagepartiklar nästan har halverats, med 2,1 ton⁴³. En viktig orsak till detta är att antalet fordon med dubbdäck har minskat med ungefär 60 procent⁴⁴. Effekten på uppmätta halter är

faktorerna gör att det krävs en del arbete för att ur modellen få fram den typ av data som behövs för Naturvårdsverkets rapportering". Se även fotnot 40.

⁴⁰ EEA arbetar med att samla in data om direkta emissioner av slitagepartiklar och i Sverige är det Naturvårdsverket som ansvarar för rapporteringen. Det finns en vägledning, EMEP-Corinair Guidebook, som anger vilka data som ska rapporteras in. Underlaget till rapporteringen av emissioner till luft tas fram av SMED som är ett samarbete mellan IVL, SCB, SLU och SMHI. Emissionsfaktorerna för slitagepartiklar är hämtade från SMED, Uppdatering av emissionsfaktorer för vägs slitage, PM 2014-10-23.

⁴¹ Se Johansson m.fl., NORTRIP, Non-exhaust Road Traffic Induced Particle emissions, Development of a model for assessing the effect on air quality and exposure, ITM-report 212, 2012, och Denby, Modelling non-exhaust emissions of PM₁₀ in Oslo Impact of traffic parameters and road maintenance activities using the NORTRIP model, NILU Scientific report OR 29/2013 samt Johansson, Betydelse av dubbdäck mm för PM10 halterna längs vägarna, ITM-rapport 158, 2006.

⁴² Johansson m.fl., Genomsnittliga emissionsfaktorer för PM10 i Stockholmsregionen som funktion av dubbdäcksandel och fordons hastighet, SLB analys rapport 2, 2008.

⁴³ Emissionsfaktorerna inklusive avgaser (årsmedelvärde) var enligt beräkningarna 231 mg/fkm med 70 procent dubbdäcksandel och 131 mg/fkm med en dubbdäcksandel på 30 procent.

⁴⁴ Johansson m.fl., Vad har dubbdäcksförbudet på Hornsgatan betytt för luftkvaliteten, SLB Analys 2:2011.

dock inte fullt så stor som den beräknade minskningen av utsläpp vid en jämförelse med den halt som uppmättes 2009, dvs. året före det att dubbdäcksförbudet på Hornsgatan infördes. Det kan förklaras med att andra emissioner och andra faktorer bidrar till halterna av PM₁₀. Både 2010 och 2011 var år med kalla vintrar då det sandades och saltades mer än normalt. Vägbanorna var också ovanligt fuktiga, vilket i stället bidrog till låga halter av PM₁₀.⁴⁵ De senaste årens mätningar visar att årsmedelvärdet för halterna i gatunivå ligger kvar på samma nivå som det år då dubbdäcksförbudet infördes. Enligt den senaste årsrapporten från SLB analys behöver dubbdäcksandelen på Hornsgatan sänkas från dagens cirka 30 procent till cirka 10–20 procent för att miljö kvalitetsnormen för PM₁₀ ska klaras utan dammbindning (vid oförändrad trafikmängd)⁴⁶.

Slutsatsen av denna sammanställning är att dubbdäck är en av flera orsaker till höga halter av PM₁₀ i gatunivå. Emissionerna av dubbdäck varierar beroende på vägbeläggning medan halterna påverkas av bidraget från andra källor, trafiken och gaturummets utformning. Även meteorologin spelar roll. Modeller har utvecklats för att beskriva dessa samband men är ännu inte färdigutvecklade. Hur stora emissioner som ett fordon med dubbdäck orsakar är därför fortsatt osäkert. Emissionsfaktorer har dock redovisats i en norsk studie, vilken kan användas som underlag för en åtgärdsanalys.

5.5.2 Befolkningens exponering för grova partiklar

I detta stycke återges resultaten från några svenska studier som har undersökt hur halterna från en väg sprids i omgivningen och/eller hur emissioner från trafiken bidrar till befolkningens exponering. Hur emissionerna från en viss föroreningskälla sprids och bidrar till befolkningens exponering är ett viktigt underlag för att genomföra hälsokonsekvensbedömningar, se beskrivning i kapitel 4.

I en nyligen utgiven rapport från Trafikverket undersöks hur emissioner på vägar sprids till omgivningen⁴⁷. En beräkning är

⁴⁵ Johansson m.fl., Vad har dubbdäcksförbudet på Hornsgatan betytt för luftkvaliteten, SLB Analys 2:2011.

⁴⁶ Miljöförvaltningen Stockholm stad, Luften i Stockholm år 2013, SLB-rapport 2, 2014.

⁴⁷ Trafikverket, Åtgärder mot höga halter av partiklar (PM₁₀) på platser där människor vistas intill hårt trafikbelastade vägar i Stockholms län, publikation 2014:34.

genomförd år 2010 för en sträcka av E18 i Danderyds kommun som passerar nära en skola. Halterna av PM₁₀ för denna vägsträcka har beräknats i två tidigare utredningar genomförda under år 2006 och 2008. Enligt senaste modellberäkningar överskrider den svenska miljö kvalitetsnormen för PM₁₀ på vägen och i ytterkanten av skolområdet. Mätningar som har genomförts vid skolan visar dock att miljö kvalitetsnormen klaras med god marginal. Däremot är antalet dygn med dygnsmedelvärden över 50 µg/m³ fler vid skolan än uppmätta halter i urban bakgrund. Orsaken till detta är att när vägbanorna är torra och vindriktningen sådan att utsläppen från vägtrafiken blåser mot mätstationerna kan halterna bli mycket höga.

Resultatet från den senaste genomförda modellberäkningen för denna vägsträcka ger lägre halter än den första studien som genomfördes år 2006. Detta beror på att man i beräkningarna då inte tog hänsyn till att skolan ligger uppe på en höjd, mer än 15 meter högre än E18:s körbanor. Föroreningshalter avtar med höjden över marken och därför är halterna i 2006 års utredning överskattade. Resultaten då visade att miljö kvalitetsnormen för dygnsmedelvärdet för PM₁₀ överskreds på cirka en tredjedel av skolområdet och vid två skolbyggnader.⁴⁸

SMHI:s forskning om spridningsmodeller har även resulterat i en nyligen vetenskapligt publicerad studie författad i samarbete med forskare vid Karolinska Institutet⁴⁹. I denna studie modellberäknades halterna i hela Sverige för år 2004 utan hänsyn till bebyggelsens eller topografins inverkan på spridningsmönster. I städerna modelleras halterna ovan tak (urban bakgrund). Resultaten från denna studie visar att lokal trafik bidrar till en genomsnittlig befolkningsexponering för PM₁₀ på 0,2 µg/m³. Befolkningsexponeringen är dock högre i tätorter och högst i Stockholm. Enligt författarna visar denna studie att användning av mätningar i urban bakgrund för att bedöma befolkningsexponeringen överskattar denna eftersom mätstationerna vanligtvis är lokaliserade till stadskärnorna⁵⁰.

⁴⁸ Trafikverket, Åtgärder mot höga halter av partiklar (PM₁₀) på platser där människor vistas intill hårt trafikbelastade vägar i Stockholms län, publikation 2014:34.

⁴⁹ Gidhagen m.fl., High-resolution modeling of residential outdoor particulate levels in Sweden, *Journal of Exposure Science and Environmental Epidemiology*, 23, 2013.

⁵⁰ I Gidhagen m.fl. jämför författarna resultaten från genomförda modellberäkningarna med resultaten i Forsberg m.fl. (Comparative health impact assessment of local and regional particulate air pollutants in Scandinavia. *Ambio* 34[1], 2005). Det konstateras att det är

Ett aktuellt exempel med beräkningar för Stockholm är den analys som har genomförts av effekterna av dubbdäcksförbudet på Hornsgatan⁵¹. Dessa visar att de minskade utsläppen motsvarar en minskning av halterna i taknivå för centrala Södermalm med 0,66 µg/m³. För hela Storstockholm⁵² beräknades det befolkningsviktade årsmedelvärdet minska med 0,41 µg/m³.⁵³ Efter införandet av dubbdäcksförbudet beräknas det totala bidraget till halterna i urban bakgrund från grova partiklar från vägtrafiken till 2,78 µg/m³. Den totala halten av PM₁₀ beräknas vara 10,6 µg/m³, vilket enligt rapporten är lägre än de halter som har uppmätts under senare år. Orsaken till denna skillnad mellan uppmätta och modellerade halter framgår inte av rapporten.

I detta avsnitt har vi beskrivit resultat från några studier där modeller har använts för att bedöma överskridanden av miljö kvalitetsnormer eller befolkningens exponering. Resultaten visar att emissioner från vägslitage framförallt har en lokal påverkan samt att väderförhållanden och topografi har betydelse för hur emissionerna sprids kring en väg och påverkar halterna i närområdet. Resultaten visar också att halterna varierar inom en tätort och avtar med avstånd från de centrala delarna. Detta innebär i sin tur att befolkningens exponering för dessa emissioner varierar inom en tätort. Slutligen illustrerar resultaten problemen med att låta

troligt att Forsberg m.fl. överskattat befolkningens exponering eftersom beräkningarna baseras på uppmätta halter i urban bakgrund i tätorters centrum. Motsvarande beräkningar som i Forsberg m.fl. för år 2010 presenteras i rapporten "Quantification of population exposure to NO₂, PM_{2.5} and PM₁₀ and estimated health impacts in Sweden 2010", IVL rapport B 2197, 2014. Även i denna studie baseras uppskattningen av befolkningens exponering på information om uppmätta halter i olika områden som i denna studie genom statistisk analys härleds till olika källor. När det gäller partiklar från vägtrafik är detta bidrag baserat på information om dubbdäcksanvändning i Trafikverkets sju regioner för två månader. I region Stockholm är den antagna dubbdäcksandelen över 60 procent. Sedan studien genomfördes har kraven på en minskad andel dubb i däck tillkommit vilket har påverkat halterna. Det är därför sannolikt att resultaten i denna studie överskattar antalet förtida dödsfall i Sverige till följd av användning av dubbdäck. Utan jämförelse med studier liknande den som har genomförts av Gidhagen m.fl. är det svårt att bedöma resultaten i studien.

⁵¹ Johansson m.fl., Vad har dubbdäcksförbudet på Hornsgatan betytt för luftkvaliteten, SLB Analys 2:2011.

⁵² Detta omfattar en yta om 35x35 km. Stockholms innerstad omfattar en yta på 7x7 km. Dessa geografiska områden, som ofta används i analyser av luftkvalitet i Stockholmsområdet, beskrivs närmare i kapitel 10.

⁵³ Johansson m.fl., Genomsnittliga emissionsfaktorer för PM₁₀ i Stockholmsregionen som funktion av dubbdäcksandel och fordonshastighet, SLB analys, rapport 2, 2008.

modeller representera den variation i halter som finns mellan olika platser i en tätort och där lokala förhållanden kan spela stor roll.

6 Halter av PM₁₀ och överskridanden av miljökvalitetsnormer i Stockholmsregionen

6.1 Sammanfattning

I detta kapitel redogör vi för situationen i Stockholm när det gäller halter av partiklar och överskridande av den svenska miljökvalitetsnormen för PM₁₀. Resultaten visar att överskridanden framförallt sker vid hårt trafikerade vägar och gaturum. Det är dygnsmedelvärdet som överskrids medan årsmedelvärdet klaras. Antalet överskridanden har minskat under senare år på grund av en rad vidtagna åtgärder. År 2014 skedde endast överskridanden på Essingeleden, vilket berodde på en snöfattig vinter i kombination med ett meteorologiskt gynnsamt år med kontinuerlig utvädring av partiklar från gator i innerstaden. Även ett mer intensifierat arbete med dammbindning har gett effekt. Överskridanden på Essingeleden beror i huvudsak på det höga trafikarbetet där.

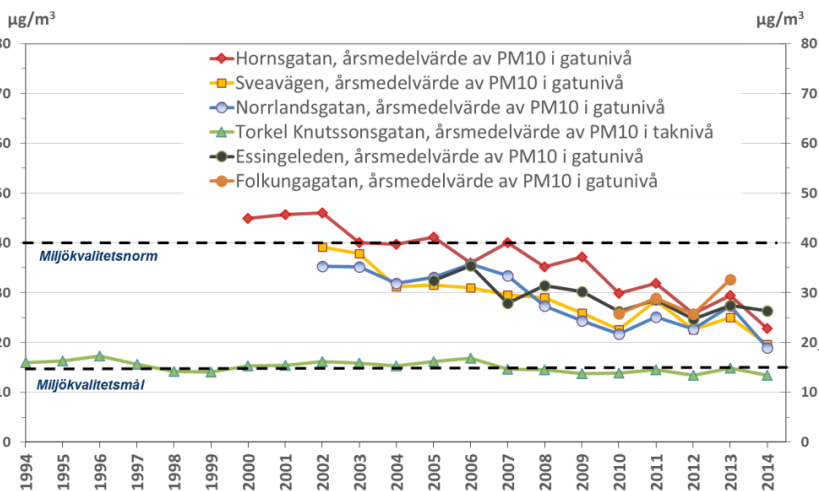
6.2 Trender när det gäller PM₁₀-halter

Kontinuerliga mätningar av halterna av PM₁₀ har pågått sedan 1994 i taknivå på Södermalm, sedan 1999 på Hornsgatan och sedan början av 2000-talet på flera platser i Stockholms län. Mätningarna vid Torkel Knutssonsgatan på Södermalm sker i taknivå och avspeglar utvecklingen för stadens urbana bakgrundsluft. Övriga mätstationer representerar hårt trafikerade vägar och gaturum. PM₁₀-halterna i urban bakgrundsluft har minskat från 2006 fram till 2013.

En bidragande orsak till det är att de föroreningar från andra områden som sprids över Sverige och Stockholm har minskat.

Nedan, i figur 1, beskrivs hur årsmedelvärdet för PM₁₀ har förändrats sedan 1994, både vid mätningar i gatunivå och i urban bakgrund. När det gäller mätningarna i urban bakgrund visar dessa att det inte sker några överskridanden av miljökvalitetsnormen och inte heller av det högre satta miljökvalitetsmålet för PM₁₀. Av figuren framgår också att det inte längre sker några överskridanden av årsmedelvärdet mätt i gatunivå.

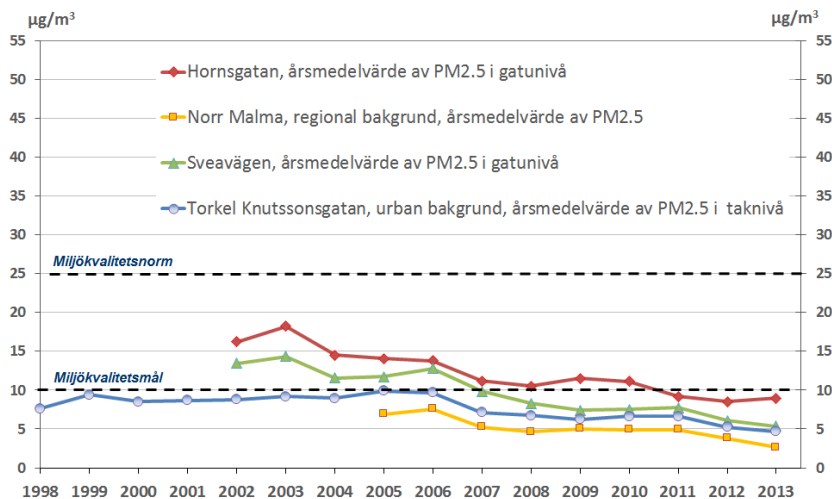
Figur 1 Trend för årsmedelvärden för PM₁₀ på olika platser i Stockholm



Källa: SBL analys

I nästa figur, figur 2, illustreras förändringen i halter av PM_{2,5} sedan 1988. Halterna av PM_{2,5} har minskat vid samtliga mätstationer. Eftersom dessa halter är en del av de uppmätta halterna av PM₁₀ har denna minskning bidragit till att också halterna av PM₁₀ har minskat.

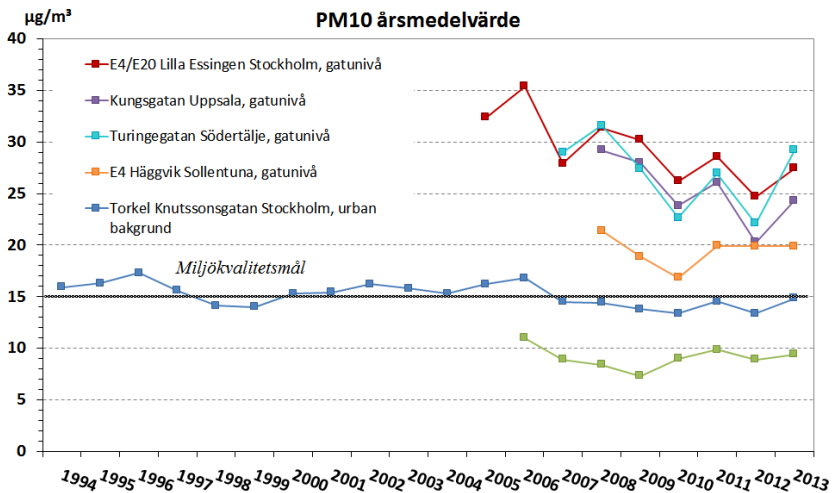
Figur 2 Trend för PM_{2,5} årsmedelvärden 1998–2013 för platser i Stockholm



Källa: SLB analys

Figur 3 illustrerar hur halterna av PM₁₀ har förändrats på vägar utanför Stockholm. Figuren visar resultat från mätningar vid fyra stationer i gatunivå, i urban bakgrund vid en station och i regional bakgrund vid en station, Norr Malma (gröna kurvan). Årsmedelvärdet för miljökvalitetsnormen nås numera vid alla dessa mätstationer. Även det svenska miljökvalitetsmålet nås vid mätningar i urban och i regional bakgrund.

Figur 3 Trend för PM₁₀ årsmedelvärden 1994–2013 på platser i och utanför Stockholm



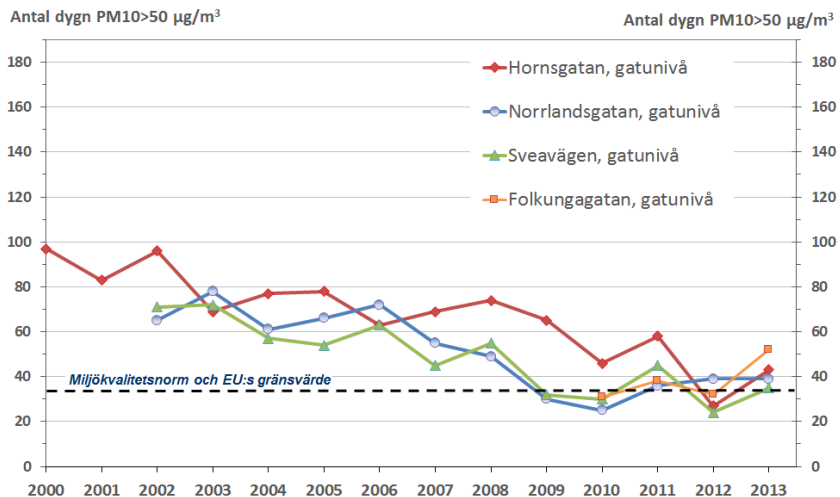
Källa: SLB analys

I figur 4 visas trenden för hur många dygn per år som normvärdet $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ överskrids vid mätningar i Stockholms innerstad. Antalet höga dygnsmedelvärden har minskat på samtliga mätstationer sedan 2002, men fortfarande överskreds 2013 antalet tillåtna dygn (35). Detta trots att åtgärder i form av dammbindning har vidtagits¹. Figur 5 visar motsvarande mätningar på några vägar utanför Stockholm.

Meteorologiska förhållanden under senvintern och våren är även avgörande för vilka halter som uppstår. År 2012 var vädret meteorologiskt gynnsamt, vilket fick genomslag på samtliga mätplatser utom i Häggvik på E4:an. Där är trenden otydlig och uppåtgående efter år 2011. Detta har SLB Analys, som har genomfört mätningarna, svårt att förklara. Trafikflöden och hastigheten är parametrar som påverkar PM₁₀ och som generera högre halter. Det är dock inte känt om dessa förhållanden har förändrats på den aktuella delsträckan av E4:an.

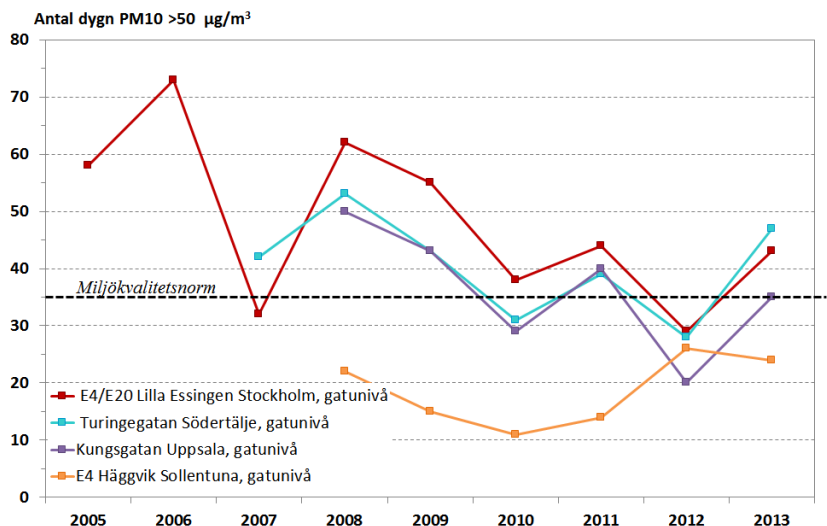
¹ Under vintersäsongen 2012/13 genomfördes försök med olika driftsätgärder i Stockholm. Hornsgatan, Sveavägen 59 och 83 samt Fleminggatan i Stockholm användes som försöks-gator där extra städning och dammbindning utfördes under säsongen, se VTI, Driftsätgärder mot PM₁₀ i Stockholm – utvärdering av vintersäsongen 2012–2013, rapport 802, 2014.

Figur 4 Trend för antalet dygnsmedelhalter av PM₁₀ högre än normvärdet för åren 2000–2013 på gator i Stockholm



Källa: SLB analys

Figur 5 Trend för antalet dygnsmedelhalter av PM10 högre än normvärdet för åren 2000–2013 på gator utanför Stockholm



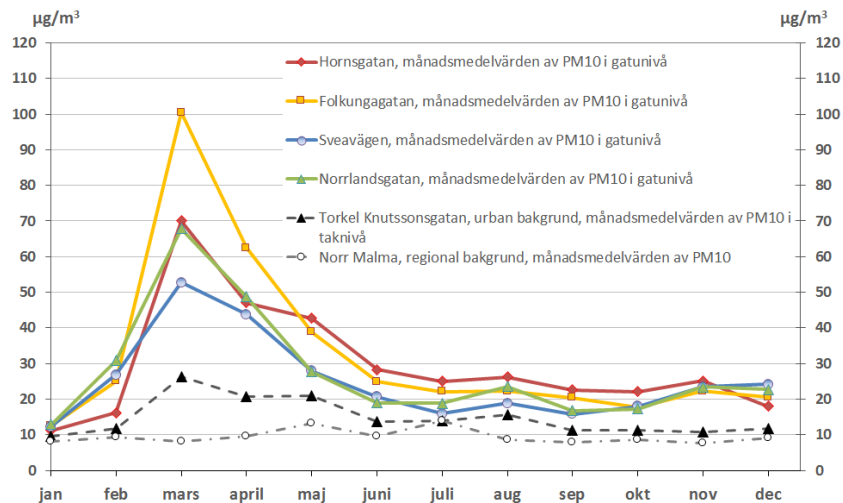
Källa: SLB analys

6.2.1 Meteorologiska förhållanden

Den största delen av partiklarna som orsakar överskridanden av miljö kvalitetsnormen för PM₁₀ i Sverige består av vägdamm. Dessa partiklar virvlas endast upp i luften vid torra vägbanor. Längre perioder med fuktiga vägbanor leder till att partiklar som bildas genom dubbdäcksslitage stannar på vägytan tills nästa gång vägbanan torkar upp. Under vintrar med mycket snö kommer vägbanan att vara betydligt fuktigare än under snöfattiga vintrar.

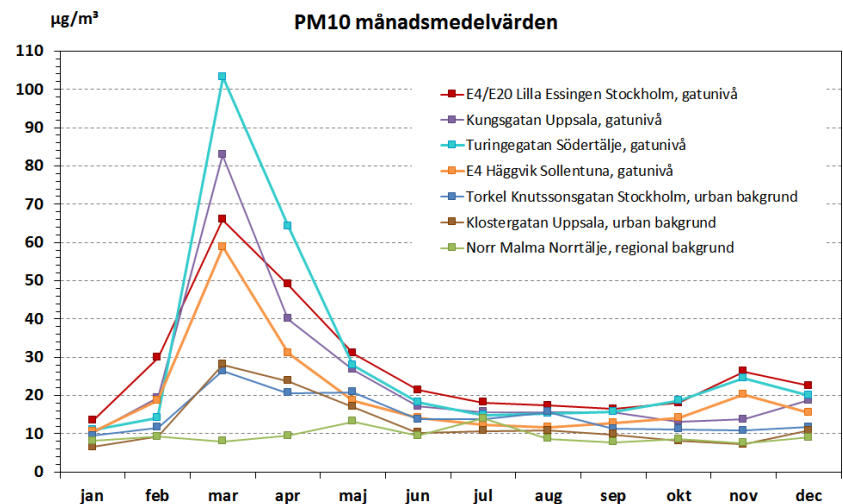
Klimatet i Stockholms län gör att det oftast är mest fuktigt under perioden november till februari, men relativt torrt under månaderna mars, april och maj. Under de fuktiga perioderna ackumuleras partiklar på vägarna. Partiklarna virvlar sedan upp i luften under de torra perioderna. Det orsakar förhöjda PM₁₀-halter främst under perioden mars–maj. Figur 6 och 7 nedan beskriver hur halterna (månatdsmedelvärden) varierar mellan olika månader på året. Här syns en tydlig topp just under våren när gatorna torkar upp. Figurerna återger mätvärden för år 2013. Figur 6 visar halter i Stockholms innerstadsgator och figur 7 visar halter på vägar i regionen. Som framgår av figurerna medför höga halter i gatunivå på våren även en ökning av halterna i urban bakgrund. Den senare ökningen är dock betydligt mindre än ökningen i gatunivå.

Figur 6 Uppmäta månadsmedelvärden för PM₁₀ under år 2013 för mätstationer i Stockholm samt regional bakgrund



Källa: SLB analys

Figur 7 Uppmäta månadsmedelvärden för PM₁₀ under 2013 för platser i och utanför Stockholm

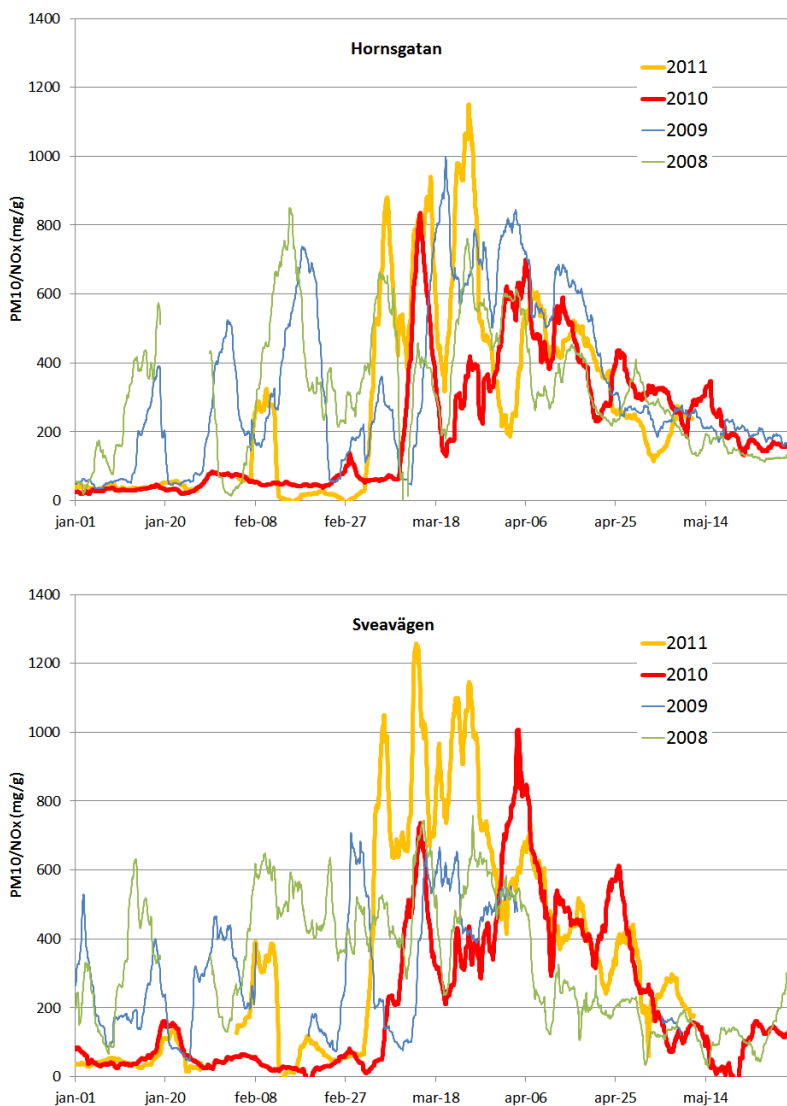


Källa: SLB analys

Vädret är avgörande för när under våren överskridanden sker. I figur 8 nedan visas hur halterna på Hornsgatan och Sveavägen har varierat under januari till maj för olika år². I dessa figurer är halterna av PM₁₀ relaterade till emissionerna av NO_x, varför skalan är annorlunda än i övriga figurer. Det viktiga att notera här är att halterna varierar mellan åren för samma gata, men också mellan gatorna för samma år.

² Figuren är hämtad från rapporten Vad dubbdäcksförbudet på Hornsgatan har betytt för luftkvaliteten, SLB rapport 2011:2.

Figur 8 Jämförelse av trafikens lokala bidrag till PM₁₀-halterna längs Hornsgatan och Sveavägen. För båda platserna visas rullande veckomedelvärden för perioden januari–maj under åren 2008–2011



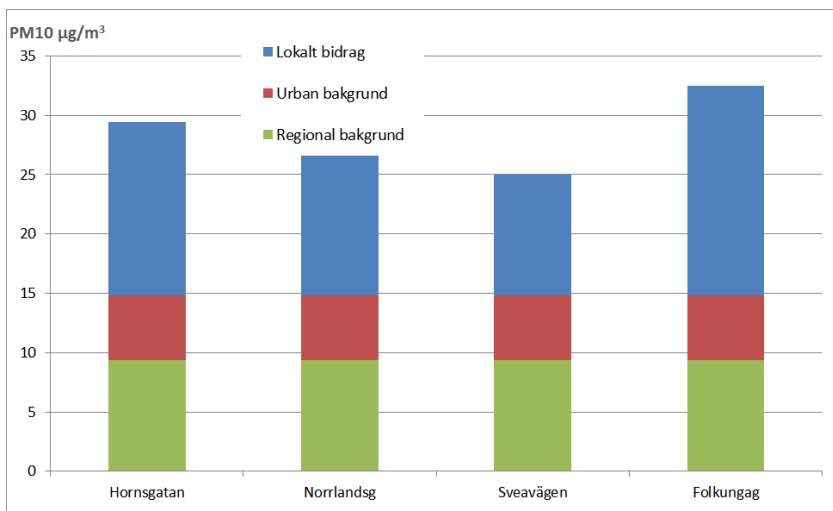
Källa: SLB analys

6.2.2 Storleken på det lokala bidraget till halterna av PM₁₀ i gatunivå

För att besluta om åtgärder för att sänka halterna av PM₁₀ är det viktigt att känna till hur stort det lokala bidraget till halterna är i förhållande till hur stort bidraget av halterna från urban och regional bakgrund är. De lokala halterna kommer från trafiken på den enskilda gatan. Hur stor del av de uppmätta halterna av PM₁₀ som orsakas av lokala utsläpp kan uppskattas genom att jämföra de lokala halterna med de urbana och regionala bakgrundshalterna under samma period.

I figur 9 visas andelen lokalt, urbant och regionalt bidrag till årsmedelvärdet för 2013 av PM₁₀ i gatunivå på gator i Stockholms innerstad. Figuren visar att den regionala bakgrundshalten står för cirka en tredjedel till hälften av den totala årsmedelhalten av PM₁₀. Skillnader i de totala halterna mellan gatorna beror delvis på att det under 2013 genomfördes försök med dammbindning på Hornsgatan och Sveavägen, men inte på Folkungagatan och Norrlandsgatan. En annan förklaring till att det lokala bidraget var så stort på Folkungagatan är att trafiken där ökade till följd av ombyggnationen vid Slussen.

Figur 9 Betydelsen av lokalt, urbant och regionalt bidrag till halterna på fyra mätgator i Stockholm, årsmedelvärdet

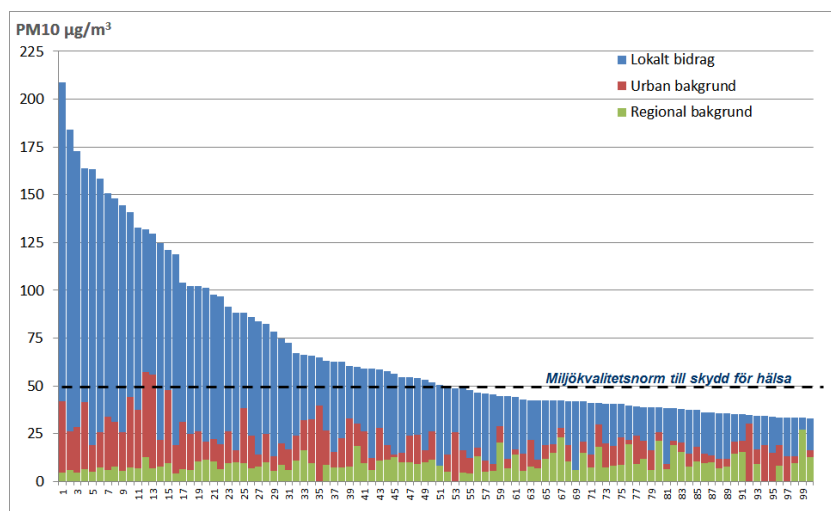


Källa: SLB analys

För att på ett överskådligt sätt beskriva hur överskridanden av miljökvalitetsnormen för dygnsmedelvärdet såg ut på Folkungagatan och Sveavägen under 2013 har, i figur 10 och 11, dagar med överskridanden sorterats i fallande ordning efter dygn med högsta dygnsmedelvärden. Av figurerna framgår att det var 51 dygn med överskridanden på Folkungagatan och 21 dygn på Sveavägen. Av figurerna framgår även andelen lokalt, urbant och regionalt bidrag av PM₁₀ till dygnsmedelvärdet för de 100 värsta dygna år 2013.

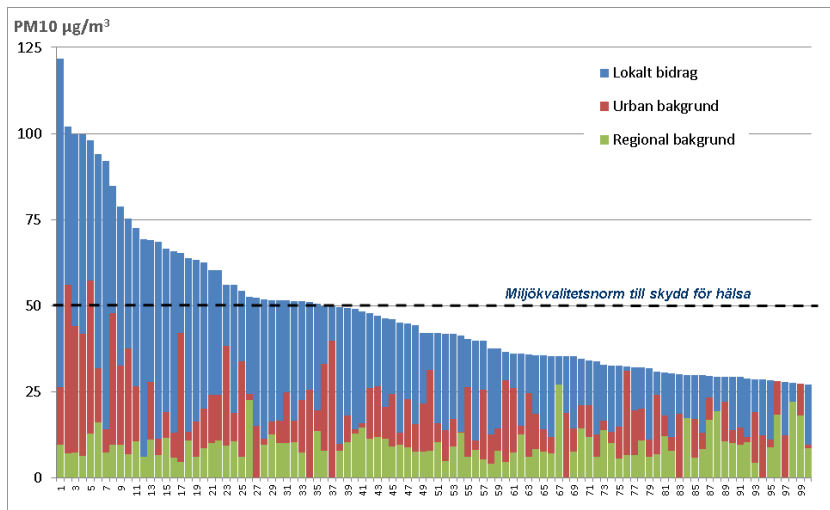
Vid stationen på Folkungagatan är det lokala bidraget till dygnsmedelvärdet från trafiken betydligt större än bidraget från bakgrundshalterna. Endast under några dygn av de 100 värsta dygna under 2013 har bakgrundshalterna på ett signifikant sätt bidragit till att miljökvalitetsnormens dygnsmedelvärde på 50 µg/m³ har överskridits. På Sveavägen har bakgrundshalterna större betydelse för halterna av PM₁₀. En orsak till det senare kan vara att Sveavägen under detta år var en försöksgrata när det gäller driftsätgärder mot PM₁₀. Ytterligare en orsak kan vara att spridningen av partiklar ser olika ut mellan olika gator beroende på trafik och meteorologi.

Figur 10 Dygn med högsta dygnsmedelvärden sorterade i fallande ordning för Folkungagatan år 2013



Källa: SLB analys

Figur 11 Dygn med högsta dygnsmedelvärden sorterade i fallande ordning för Sveavägen år 2013



Källa: SLB analys

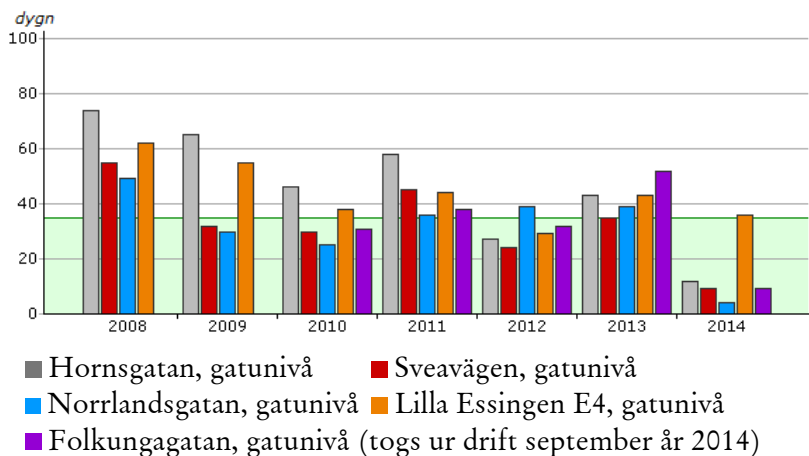
6.3 Särskilt om överskridanden i Stockholms innerstad

På Stockholms stads hemsida presenteras information om utvecklingen när det gäller överskridanden av miljö kvalitetsnormer för PM₁₀. Informationen är baserad på mätningar genomförda av miljöförvaltningen, SLB analys. I figur 12 nedan visas det antal dygn som halten av partiklar (PM₁₀) har överstigit normvärdet 50 µg/m³, vid mätning i gatunivå. För att miljö kvalitetsnormen ska klaras får halten inte överskridas under mer än 35 dygn per år.

Mätresultaten för 2014 visar att normvärdet klaras med bred marginal vid samtliga mätstationer på stadens gator i Stockholms innerstad. Bidragande orsak till att antalet överskridandena har minskat i förhållande till föregående år är att Trafikkontoret sedan oktober 2013 genomför systematisk dammbindning på stadens 34 gator med höga PM₁₀-halter. Ytterligare en orsak till de låga halterna 2014 var den snöfria vintern, som gjorde att det inte byggdes upp någon vägdammsdepå. Däremot överskreds gränsvärdet intill Essingeleden trots att Trafikverket genomför dammbindning där. Orsaken till det är att den stora trafikmängden i relativt hög

hastighet på Essingeleden medför en högre direkt emission av slitagepartiklar i förhållande till övriga mätstationer i Stockholms innerstad.

Figur 12 Antal dygn med överskridanden på gator i Stockholm innerstad år 2008–2014



Källa: SLB analys

Förutom vägslitage orsakat av dubbdäcksanvändning finns det andra källor som kan bidra till vägdammet. Sand och salt som sprids ut på vägarna eller i deras närområde kan bidra, liksom andra partiklar som har bundits till vägytan av snö och is.

I figur 13 finns en illustration av hur spridningen av sand (i huvudsak på trottoarer) och salt har sett ut under sex vintrar på Södermalm, liksom hur partikelhalterna och dubbdäcksanvändningen har förändrats på Hornsgatan.

Trots att mängden sand och salt som lagts ut har varierat har partikelhalterna på Hornsgatan sjunkit. Orsaken till det är bland annat att när förbudet mot trafik med dubbdäck infördes där minskade den totala trafiken med cirka 25 procent under vinterdäckssäsongen och med 15 procent på årsbasis. Även dubbdäcksandelen minskade på Hornsgatan och ligger nu på cirka 30 procent under vintersäsongen. Dammbindning har också varit en bidragande orsak till de låga halterna.

Figur 13 Hur halter och dubbdäcksanvändning har förändrats på Hornsgatan, liksom hur spridning av sand och salt har sett ut på Södermalm de sex senaste vintrarna



Källa: SLB analys

7 Vinterdäck med och utan dubb – effekter på miljö, trafiksäkerhet, tillgänglighet och framkomlighet

7.1 Sammanfattning

Enligt våra kommittédirektiv ska för- och nackdelar med olika tänkbara åtgärder belysas och åtgärderna vägas mot varandra. De förhöjda halterna av PM_{10} och de effekter och kostnader dessa ger upphov till bör i analysen vägas mot andra aspekter, som trafiksäkerhet och tillgänglighet. För att genomföra detta behöver skillnaderna i effekter mellan dubbade och odubbade vinterdäck av olika typ kartläggas.

I detta kapitel beskriver vi den skillnad som finns mellan olika däck och hur de och användningen har förändrats över tid. Vi beskriver därefter översiktligt skillnaden mellan olika vinterdäck för personbilar när det gäller utformning, funktion och effekter med fokus på miljöpåverkan och olycksrisk.

Det finns en skillnad mellan dubbade och odubbade vinterdäck när det gäller vägslitage och däckens bidrag till halter av PM_{10} . Dubbdäcken orsakar mer emissioner av vägslitage medan odubbade vinterdäck kan orsaka mer uppvirvling av vägdamm.

Dubbade vinterdäck kan vara att föredra på isiga vägbanor. Vid halt väglag kan dubbdäcken ha viss betydelse för tillgänglighet och framkomlighet. Studier baserade på data över en äldre fordonsflotta visar att minskad dubbdäcksanvändning kan ge en ökad olycksrisk. Något stöd för ett sådant samband finns inte i djupstudier som avser moderna bilar med antisladdsystem. Geografiska skillnader kan däremot spela roll för effekterna av dubbade vinterdäck för personbilar. Detta eftersom väglag och vintervägunderhåll varierar över landet.

7.2 Allmänt om krav på vinterdäck

Riksdagen antog 1997 den s.k. Nollvisionen. Den är ett långsiktigt mål för vägtrafiken och innebär att ingen människa ska dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor inom vägtransportsystemet. Utformningen och funktionen av vägtransportsystemets ska anpassas till de krav som följer av detta. Två år senare presenterade den dåvarande regeringen ett elva-punktsprogram för trafiksäkerheten¹. Bland dessa punkter fanns den så kallade Vinterdäckslagen med. Den² trädde i kraft den 1 december 1999 och innebär att lätta fordon vid färd på väg ska vara försedda med vinterdäck eller likvärdig utrustning under perioden den 1 december–31 mars när det råder vinterväglag. Sedan den 1 januari 2013 gäller kravet på vinterdäck även för tunga fordon.

Syftet med att införa krav på vinterdäck var framförallt att förbättra trafiksäkerheten men, när det gäller tunga fordon, även framkomligheten. Enligt budgetpropositionen för år 2014 är kostnaderna för stopp och stillestånd i vägtrafiken höga. För att minska de problem som uppkommer vintertid med olyckor, stopp i trafiken och andra trafikstörningar där tunga vägfordon är inblandade, tog regeringen initiativ till att införa krav på vinterdäck för både svensk- och utlandsregistrerade tunga fordon (fordon med totalvikt över 3 500 kg).³

Vinterdäck ska vara särskilt framtagna för vinterkörning och vara märkta med M+S (M.S, M-S, M&S eller Mud and Snow). Bilar ska vara försedda med samma typ av däck på båda axlarna. Tung lastbilar, tunga bussar och personbilar klass II (husbil) med en totalvikt över 3,5 ton ska förses med vinterdäck eller likvärdig utrustning⁴ på fordonets drivaxlar. Eftersom det inte framgår av däcken om de är särskilt framtagna för vinterkörning, tar organisationen The Scandinavian Tire and Rim Organization (STRO) och Däckbranschens Informationsråd fram listor över tillåtna vinterdäck både för lätta och för tunga fordon.

¹ Se www.ntf.se/omoss/default.asp?RecID=6555.

² Regleras i 4 kap. 18 a § trafikförordningen (1998:1276) samt 8 § Föreskrifter om ändring av Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2009:19) om användning av däck m.m. avsedda för bilar och släpvagnar, TSFS 2009:90.

³ Prop. 2013/14:1 Utgiftsområde 22, s. 67.

⁴ Med likvärdig utrustning avses snökedjor, slirskydd eller grovt mönstrade däck.

Nya däck till personbilar, lastbilar och bussar ska sedan den 1 november 2012 ha en märkning som visar energieffektivitet, våtgrepp och externt buller. Symbolen för externt buller anger det uppmätta värdet, ljudnivån, och visar genom bågar hur mycket buller däcket genererar i förhållande till gränsvärdet. Däck som är tillverkade före den 1 juli 2012 behöver inte märkas. Inte heller dubbäck, regummerade däck, reservdäck för temporärt bruk eller begagnade däck omfattas av reglerna om märkning.

Vinterdäck kan vara dubbade eller dubbfria. Dubbdäck får användas från och med den 1 oktober till och med den 15 april. Nyttillverkade dubbdäck får inte ha fler än 50 dubb per meter rullomkrets⁵. Vinterdäck skiljer sig från sommardäck på flera sätt, vilket gör att det inte är lämpligt att använda dessa på sommaren trots att det är tillåtet. Sommardäck har en gummiblandning som gör att de blir för hårda när det är kallt. Det omvända förhållandet gäller för vinterdäck. Studier har visat att vid ungefär 6–7 grader celsius ökar bromssträckan för dubbfria vinterdäck jämfört med sommardäck.⁶

När kravet på vinterdäck infördes för lätta fordon blev det ingen större förändring i användning av vinterdäck i norra Sverige eftersom i stort sett alla redan använde dubbade vinterdäck. I övriga delar av landet bytte de flesta till dubbade vinterdäck utom i Skåne där man främst bytte till odubbade vinterdäck.⁷

Dåvarande Vägverket, numera Trafikverket, följer sedan 2005 i stort sett årligen upp användningen av dubbdäck. Den senaste mätningen genomfördes under det första kvartalet 2014. Enligt den uppskattas 63,6 procent av ägarna till personbilar köra med dubbäck på sina bilar, vilket är den lägsta andelen från de senaste fem årens undersökningar. Det finns en tydlig geografisk trend där den

⁵ Detta är det generella kravet. Om tillverkaren kan visa att vägslitaget inte ökar med fler dubb är det dock tillåtet med fler dubb.

⁶ Se www.classicandperformancecar.com/features/theknowledge/214260/winter_tyres.html. Enligt mail från Mattias Hjort 2014-11-05, forskare om däck vid VTI, blir vinterdäck liksom sommardäck mjukare med varmare temperatur men vinterdäck har en gummiblandning som är optimerad för ett lägre temperaturområde än sommardäcken. I en kommande rapport redogör han för resultat från en undersökning av väggreppet mellan sommardäck och dubbfria vinterdäck vid temperaturer runt 15 grader celsius. Bromssträckan för vinterdäck var då 15–20 procent längre än för sommardäck.

⁷ Vägverket, Samlad lägesrapport om vinterdäck, Redovisning av regeringsuppdrag, 2009.

största uppmätta andelen som kör på dubbdäck är i Trafikverksregion Norr (93 procent)⁸.

Andelen som kör på dubbfria vinterdäck (av nordisk eller mellaneuropeisk typ) uppskattas till 35,7 procent, vilket är den högsta andelen från de senaste sex årens undersökningar. Av dessa uppskattas ungefär tre av fyra köra på dubbfria vinterdäck av nordisk typ (27,0 procent) och ungefär en av fyra på dubbfria vinterdäck av mellaneuropeisk typ (8,7 procent). Andelen däck av mellaneuropeisk typ är störst i södra Sverige medan väldigt få i norr väljer denna typ av däck. Den uppmätta andelen dubbfria vinterdäck i Trafikverksregion Stockholm är större (43 procent) än i Trafikverksregion Öst (26 procent) och Trafikverksregion Väst (35 procent).

Andelen som kör med sommardäck på sina bilar uppskattas vara 0,6 procent, vilket är på en motsvarande nivå som vid tidigare års undersökningar.⁹

7.3 Skillnader mellan vinterdäck för personbilar

STRO delar in vinterdäck i tre typer:

- dubbade vinterdäck
- dubbfria vinterdäck för nordiska förhållanden
- dubbfria vinterdäck för mellaneuropeiska förhållanden.

Dubbfria vinterdäck för nordiska förhållanden har mjukare gummiblandning och mer sajpningar¹⁰, jämfört med de för mellaneuropeiska förhållanden. På Trafikverkets hemsida finns information som ska underlätta valet av vinterdäck. När det gäller vinterdäck hänvisar både Trafikverket och Transportstyrelsen till de undersök-

⁸ Det finns enligt Trafikverkets publikation 2014:100 stora skillnader i trafikarbete. 17 procent av det totala antalet personbilar den 1 januari 2014 är registrerade i län från Dalarna och Gävleborg och norrut. Trafikarbetet har betydelse för bedömning av vägslitage till följd av dubbdäcksanvändning.

⁹ Trafikverket, Undersökning av däcktyp i Sverige – vintern 2014, rapport 2014:100.

¹⁰ Dubbfria vinterdäck har sick-sackformade spår i mönstret som kallas sajpningar. Sajpningarnas kanter skapar grepp på snö och is. De nordiska dubbfria vinterdäcken har fler sajpningar än de centraleuropeiska. Fler sajpningar ger bättre grepp. Se www.folksam.se/testergodarad/sakeritr afiken/bilsakerhet/1.91156.

ningar som har genomförts av STRO. Följande säger STRO om skillnaden mellan olika vinterdäck¹¹.

- Dubbdäck fungerar bättre på is.
- Dubbfria vinterdäck kan vara fördelaktiga för den som kör mycket på barmark.
- Dubbfria vinterdäck för nordiska förhållanden har generellt jämförbara egenskaper med dubbade vinterdäck vid vinterväglag, utom på is.
- Dubbfria vinterdäck framtagna för mellaneuropeiska förhållanden är bättre på våta och torra vintervägar.

STRO har även gjort en sammanställning av skillnaderna mellan de tre olika typerna av vinterdäck för att underlätta valet av vinterdäck, se tabell 7.1.

Tabell 7.1 Information om olika typer av vinterdäck från STRO

	Dubbdäck	Dubbfria vinterdäck	
		För nordiska förhållanden	För mellaneuropeiska förhållanden
Våt is	★★★★★	★★★★☆	★★☆☆☆
Rå is	★★★★★	★★★★☆	★★☆☆☆
Hård snö	★★★★☆	★★★★☆	★★★☆☆
Slask	★★★★☆	★★★☆☆	★★★★☆
Lös snö	★★★★☆	★★★★☆	★★★☆☆
Våt asfalt	★★★☆☆	★★☆☆☆	★★★★★
Torr asfalt	★★★☆☆	★★★☆☆	★★★★★
Stabilitet	★★★★☆	★★★☆☆	★★★★★
Komfort	★★★☆☆	★★★★★	★★★★☆
Ljudnivå	★★☆☆☆	★★★★★	★★★☆☆
Summa	37 stjärnor	37 stjärnor	37 stjärnor

Fler stjärnor = bättre egenskaper. Tabellen jämför däck av likvärdig kvalitet.

Källa:STRO

¹¹ Se stro.se/information/val-av-vinterdack.

VTI har också sammanställt information om vinterdäck baserat på genomförd forskning¹². Enligt denna information har dubbfria däck för nordiska förhållanden generellt sett jämförbara egenskaper som dubbade vinterdäck vid vinterväglag, utom på is. På is är de dubbade vinterdäcken bättre. På snö- och isväglag är de odubbade däcken för mellaneuropeiska förhållanden genomgående sämre medan de är bäst på barmark. På barmark ger de dubbade vinterdäcken något bättre väggrepp än de dubbfria vinterdäcken för nordiska förhållanden.

Enligt Trafikverket är valet av vinterdäck även beroende av om man kör en äldre eller nyare bil¹³. Nästan alla nya bilar sålda efter år 2008 i Sverige är utrustade med antisladdsystem¹⁴, vilket enligt Trafikverket minskar risken för sladdolyckor på is och snö. Med en sådan bil är dubbfria nordiska vinterdäck att föredra. De ger goda förutsättningar för att hantera olika väglag under vintersäsongen. Om bilen däremot saknar antisladdsystem bör dubbade vinterdäck användas av den som kör på vinterväglag, det vill säga is och snö, större delen av vintersäsongen. En fördel med dubbfria vinterdäck är också, enligt Trafikverket, att de kan sättas på tidigare på säsongen. Bilisterna är därmed bättre rustad för vinterväglag när den första, förrådiska halkan kommer.

I den tidigare nämnda informationen från VTI¹⁵ konstateras att införandet av antisladdsystem på bilar har resulterat i en markant minskning av antalet trafikolyckor. Ett antisladdsystem kan ofta hjälpa en förare som har fått sladd genom att systemet bromsar ett enskilt hjul. För att bromskrafterna ska uppstå måste det dock finnas tillräckligt med väggrepp. Är det för halt eller bilen är försedd med dåliga däck blir antisladdsystemet i praktiken verknings-

¹² Se www.vti.se/sv/forskningsomraden/fordonsteknik/dack/vinterdack/.

¹³ Se www.trafikverket.se/Privat/Miljo-och-halsa/Dina-val-gor-skillnad/Dack/.

¹⁴ Antisladdsystem benämns oftast ESC (electronic stability control) men ibland också ESP (electronic stability program). Det senare är dock benämningen på en produkt från en viss tillverkare av dessa system. Enligt Johan Strandroth på Trafikverket (telefonsamtal 2015-01-22) är det ungefär 60 procent av det totala trafikarbetet som genomförs med fordon som har antisladd, vilket beror på att nyare bilar kör fler mil än gamla (så mindre än 60 procent av den totala fordonsflottan har antisladd). Det går inte att säga hur många fordon av den totala fordonsflottan som har antisladdsystem eftersom sådan informationen inte finns i fordonsregistret. Samma modell av en bil kan ha sålts med och utan antisladdsystem. Antisladdsystem har tidigare varit ett tillval. Från 2012 gäller ett EU-direktiv enligt vilket alla nyutvecklade bilar (obs! inte nyttillverkning av redan framtagna modeller) ska ha antisladd som standard.

¹⁵ Se www.vti.se/sv/forskningsomraden/fordonsteknik/dack/vinterdack/.

löst. Ett antisladdsystem är därför aldrig att betrakta som en ersättning för bra däck.

När det gäller betydelsen för vägslitage och uppvirvling har det i ett nyligen genomfört finskt projekt, REDUST, utförts olika studier för att klarlägga skillnaden mellan dubbade och dubbfria vinterdäck¹⁶. I detta projekt gjordes jämförelser av uppmätt vägdamm mellan dubbdäck och dubbfria vinterdäck. Studiens upplägg var att båda typerna av däck användes dels på gator under våren med mycket vägdamm samlat på vägen, dels på gator sommartid då ansamlad vägdamm är betydligt mindre. Det genomfördes även en studie som undersökte betydelsen av hastighet, dubbens utformning och tillförd mängd sand¹⁷.

Betydelsen av damm på vägbanan diskuteras också i ytterligare ett finskt projekt, NASTA¹⁸. Där anges att undersökningar på vägar i Helsingfors har visat att av det uppvirvlade dammet berodde 40–50 procent på dubbdäck, 25 procent på sand och 25 procent kom från andra källor på grund av att damm ansamlas och lagras i snövallar under vintern. Betydelsen av sand och salt nämns också i slutrapporten från ett gemensamt nordiskt projekt, Non-exhaust Road Traffic Induced Particle emissions (NORTRIP), som syftade till att ta fram en emissionsmodell för slitagepartiklar¹⁹. De studier som har genomförts inom ramen för projektet visar att salt och sand bidrar till inandningsbara partiklar i både Stockholm (sand maximalt 10 procent av årsmedelvärde men kan bidra till dagar med överskridande av PM₁₀) och Oslo (salt 16 procent av PM₁₀).

Denna genomgång har gett en översiktlig beskrivning av skillnader mellan dubbade och dubbfria vinterdäck. För att genomföra en samhällsekonomisk konsekvensanalys av en minskad användning av dubbdäck och ökad användning av odubbade vinterdäck behöver olika effekter kvantifieras. Det gäller exempelvis hur minskad dubb-

¹⁶ REDUST är enligt ”Final report of REDUST Action 3” ett EU-finansierat forskningsprojekt (REDUST LIFE09 ENV/FI/000579) som genomförs i samverkan mellan Helsinki Region Environmental Services Authority, Nordic Envicon Ltd., Helsinki Metropolia University of Applied Sciences och City of Helsinki Environment Centre.

¹⁷ Kupiainen och Pirjola, Vehicle non-exhaust emissions from the tyre-road interface – effect of stud properties, traction sanding and resuspension, Atmospheric Environment 45, 2011, pp.4141-4146.

¹⁸ Se www.hel.fi/hki/ymk/sv/Kundtj_nst/Publikationer/Publikationer/Publikation_06_13_sammandrag och www.nasta.fi/english.

¹⁹ Johansson m.fl., NORTRIP – Non-exhaust Road TRaffic Induced Particle emissions, ITM report 2012.

däcksanvändning och minskat bidrag av grova partiklar påverkar halterna av PM_{10} . I nästa avsnitt beskriver vi därför studier i vilka man på olika sätt har försökt kvantifiera effekter av minskad dubbdäcksanvändning med fokus på miljö och emissioner, trafiksäkerhet och vinterväghållning samt tillgänglighet och framkomlighet. Effekter på människors hälsa behandlas i kapitel 4 och 5.

7.4 Konsekvenser av minskad dubbdäcksanvändning

7.4.1 Miljö och emissioner

VTI säger i sin information om vinterdäck²⁰ att dubbfria vinterdäck är bäst för miljön. Enligt informationen orsakar dubbdäck mer buller och vägslitage, vilket bidrar till sämre hälsa hos människor. Slitagepartiklar från dubbdäck bidrar även till att förorena vägnära mark- och vattenområden dit dagvattnet från vägar rinner. Slitaget smutsar ner fordon och vägmiljö och ökar förbrukningen av spolarvätska och rengöringsmedel. Behovet av vägunderhåll ökar, vilket i sin tur medför att utsläppet av koldioxid ökar. Dubbdäck har även något högre rullmotstånd, vilket bidrar till ökat koldioxidutsläpp.

I det norska Veg-grepsprojektet²¹, som var ett underlag till den samhällsekonomiska analysen som beskrivs i avsnitt 3.3.2, var en utgångspunkt att framkomlighet och trafiksäkerhet ska vara oförändrad när andelen dubbdäck minskar. Detta innebär att vinterdriften, och framförallt saltningen av vägar, måste öka. Om saltning behöver öka till följd av minskad användning av dubbdäck innebär det att vägbanan är täckt av snö och is under en kortare tid. Vägbanan är även fuktig under längre perioder, vilket påverkar vägslitaget. Den samlade effekten av minskad användning av dubbdäck i kombination med ökad saltning av vägar på vägslitaget och emissioner av partiklar är därför en faktor som vägs in i analysen. Av slutrapporten framkommer också att salt har inverkan på miljön och bidrar till liknande behov av underhåll av vägnätet som dubbdäck.

Som framgår i kapitel 5 finns det fortfarande oklarheter i hur mycket vägslitaget från dubbdäcksanvändningen bidrar till halterna

²⁰ Se www.vti.se/sv/forskningsomraden/fordonsteknik/dack/vinterdack/.

²¹ Statens vegvesen, Veggrep på vinterveg, Slutrapport från Veg-grepsprojektet, Publikasjon nr. 90, 1998.

av PM_{10} . I det finska forskningsprojektet REDUST har skillnaderna i emissioner mellan olika vinterdäck undersökts. Enligt slutrapporten visar resultaten att dubbade vinterdäck på en vägbanan där damm inte har tillförts på annat sätt (vägbanan sommartid) har betydligt högre emissionsfaktorer än dubbfria vinterdäck. Däremot är skillnaden liten mellan dubbade och dubbfria vinterdäck på vägar där det har ansamlats damm. På vägar med mycket ansamlad vägdamm kan odubbade vinterdäck generera högre emissioner²². Ytterligare ett resultat från detta projekt är att hastighet tillsammans med fler och tyngre dubbar ökar bidraget till PM_{10} . Även sandning ökar bidraget till PM_{10} . Effekten av den senare är dock kortvarig.

I en nyligen genomförd norsk studie där modellen NORTRIP har använts för att analysera åtgärder som har vidtagits i Oslo för att få ned partikelhalterna, anges vilka antaganden om emissioner som ligger till grund för beräkningarna²³. I denna studie antas att vägslitaget för dubbdäck är 3,8 g/fkm och att 20 procent av detta ger ett bidrag till halten av PM_{10} . För övriga däck antas vägslitaget vara 0,15 g/fkm och även i detta fall är bidraget till halten av PM_{10} 20 procent²⁴. Ett av resultaten i studien är att dubbdäck bidrar med mellan 40 och 65 procent till de totala "non-exhaust" emissionerna. Även om dubbdäcksandelen minskar kommer det alltså enligt studien fortsatt att vara ett bidrag från slitage till halten av PM_{10} .

Ytterligare effekter som diskuteras när det gäller skillnaden mellan dubbade och odubbade vinterdäck är betydelsen för vägslitage och buller samt om minskad dubbdäcksanvändning kan medföra möjlighet att byta till bullerdämpande beläggningar²⁵. Frågan är komplex, vilket framgår av de beskrivningar som finns i Trafikverkets rapport

²² Detta behöver inte vara den enda orsaken till att halter varierar mellan olika platser under vårvintern. I VTI rapport 802 där driftsåtgärder mot höga halter av PM_{10} diskuteras sägs bland annat: "Det är sannolikt att dammet i vägmitt och längs vägkanterna endast virvlas upp av tyngre fordon (främst stadsbussar) medan personbilar och lätta fordon i huvudsak virvlar upp damm från hjulspåren, där dammängderna är mindre, men där även direktemission av slitagepartiklar emitteras".

²³ Denby, Modelling non-exhaust emissions of PM_{10} in Oslo, Impact of traffic parameters and road maintenance activities using the NORTRIP model, NILU OR 29/2013, Scientific report, Norwegian Institute for Air Research.

²⁴ Informationen om emissioner som används i studien är hämtad från Jacobson och Wågberg, Utveckling och uppgradering av prognosmodell för beläggningsslitage från dubbade däck samt en kunskapsöversikt över inverkan av faktorer – Version 3.2.03, VTI notat 7, 2007.

²⁵ Denna fråga diskuteras exempelvis i en promemoria från Naturvårdsverket som har tagits fram som en del i arbetet med den fördjupade utvärderingen av miljömålen, se Naturvårdsverket, Klimatnyttan med styrmedel för luft, PM 2014-11-21, ärende nr: NV-07791-14.

om drift och underhåll av vägar²⁶ och även av resultaten från det arbete som VTI har genomfört i ett nyligen avslutat regeringsuppdrag²⁷.

När det gäller buller är det oklart hur stor effekten av dubbdäcken är på ljudnivån eftersom trafikbulleremissionerna påverkas av en rad faktorer²⁸. Det innebär att den eventuella effekten varierar mellan olika miljöer. I Trafikverkets rapport²⁹ beskrivs att fordonsbuller är sammansatt av buller från drivenhet och bildäck samt att däck/vägbanebullret dominerar över en viss gräns. Denna gräns är olika för olika fordon. Det framgår också att hastigheten, trafikvolymen, typ av fordon och däck påverkar trafikbulleremissionerna. Bullret från en tung lastbil är exempelvis enligt rapporten cirka 10 dB högre än från en personbil vid cirka 50 km/h medan buller från däck kan variera med cirka 8 dB.

Avseende möjligheten att byta till lågbullrande beläggningar konstateras i Trafikverkets rapport att dessa har en kortare livslängd än täta beläggningar och att den bullerdämpande förmågan avtar över tid. Dessa kräver också ett ändrat program för vinterdrift med ökad saltning och en mer försiktig snöröjning. De kan dessutom kräva högtrycksspolning med bestämda intervaller för att rensa ytan från slitagerester och andra beläggningar. Det gäller speciellt på vägar med låg hastighet där den självrensande effekten enligt rapporten är relativt låg. Ett byte till en sådan beläggning innebär alltså förändringar i en rad olika kostnader. Det är därför inte utan närmare analys möjligt att avgöra den samlade samhällsekonomiska effekten av en sådan åtgärd.

²⁶ Trafikverket, Effektsamband för transportsystemet, Fyrstegsprincipen, Steg 2, Drift och underhåll, Kapitel 3 Drift och underhåll av belagda vägar, version 2014-04-01.

²⁷ Näringsdepartementet, Uppdrag att ta fram kunskapsunderlag om trafikens samhällsekonomiska kostnader, N2012/6321/TE. För en sammanfattning av resultaten, se Nilsson och Johansson, SAMKOST – Redovisning av regeringsuppdrag kring trafikens samhällsekonomiska kostnader, VTI rapport 836, 2014 samt underlagsrapporter.

²⁸ I VTI-projektet SAMKOST togs det fram nya underlag för att modellera bullerexponering utifrån en ny modell CNOSSOS framtagen inom EU, se Nerhagen m.fl., Externa kostnader för luftföroreningar och buller från trafiken på det statliga vägnätet, VTI notat 4, 2014. I detta arbete gjordes försök att modellera bidraget från dubbdäck men skillnaden blev liten. En förklaring till det kan vara att det är endast under kortare perioder under ett år som dubbdäcksanvändningen påverkar bullermissionerna. Personlig kommunikation med Anders Genell, forskare vid VTI, 2015-01-08.

²⁹ Trafikverket, Effektsamband för transportsystemet, Fyrstegsprincipen, Steg 2, Drift och underhåll, Kapitel 3 Drift och underhåll av belagda vägar, Version 2014-04-01.

Vad gäller effekter av olika däck på bensinförbrukning, vilket i sin tur påverkar storleken på avgasemissioner inklusive koldioxid, finns det äldre studier³⁰ som visar att dubbdäck medför ett ökat rullmotstånd. Senare tester pekar dock på att det inte finns en sådan skillnad mellan nya dubbade och odubbade vinterdäck³¹. När det gäller valet av vägbeläggning och utformning av vägunderhåll påverkas det av ett flertal olika faktorer, vilket framgår av de underlag vi har redovisat i avsnitt 5.5 och 7.4.1. Eftersom det inte ingår i utredningens uppdrag att analysera konsekvenser av dubbdäckanvändning för drift och underhåll av vägar har ytterligare information om det inte tagits med i betänkandet.

Sammanfattningsvis konstateras att det stora miljöproblemet som direkt kan kopplas till användning av dubbdäck är emissioner av slitagepartiklar. För övriga effekter är betydelsen av dubbdäck situationsberoende och i vissa fall marginell. Det gäller exempelvis utsläpp av koldioxid eller andra avgasemissioner där andra faktorer som bilens tyngd eller förarens körbeteende kan ha större betydelse. När det gäller buller finns det också stora variationer mellan fordon och miljöer som påverkar om eventuella skillnader mellan olika däck ger någon betydande effekt på bullernivån.

7.4.2 Trafiksäkerhet och vinterväghållning

För att få en bild av situationen när det gäller trafikolyckor, och hur dessa har förändrats över tid, har utredningen sammanställt information från Transportstyrelsens statistikdatabas STRADA. I denna databas samlas information från polisrapporterade olyckor in.³² Informationen visar att antalet olyckor i trafiken där endast

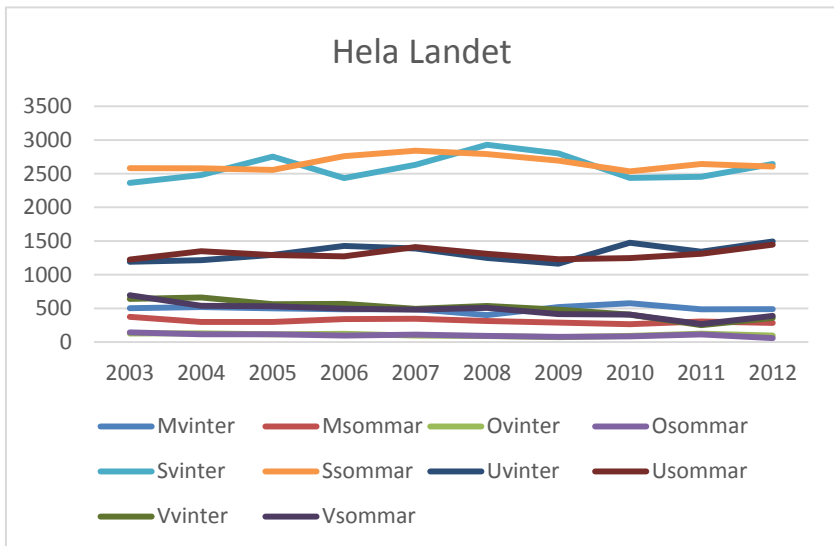
³⁰ Naturvårdsverket har i ett PM (Klimatnytta med styrmedel för luft, PM 2014-11-21, ärende nr: NV-07791-14) redovisat resultat från äldre studier men inte funnit senare forskning på detta område.

³¹ År 2009 togs det fram en ny ISO standard för att mäta rullmotstånd hos däck. Denna ska användas i den miljömärkning av däck som numera är ett krav till följd av ett EU-direktiv, se ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-efficient-products-and-labels/tyres. Dubbdäck omfattas dock inte av kraven på märkning. Enligt däckbranschen har dock tillverkare genomfört test av moderna dubbade däck som visar att dessa har ungefär samma rullmotstånd som andra vinter- och sommar däck. Detta enligt mail från Allan Ostrovski, Nokia Tyres 2015-01-07. Vetenskapliga studier som har undersökt detta saknas, vilket bland annat förklaras av att dessa EU-krav är nya och att det har saknats en standard när det gäller test.

³² Sveriges officiella statistik över dödade och skadade personer i vägtrafiken baseras helt och hållet på de olyckor som polisen får kännedom om och rapporterar in i Transportstyrelsen

fordon har varit inblandade har varit relativt konstant under de tio senaste åren, se figur 1. Trafikarbetet har ökat något, varför olycksrisken har minskat sett i relation till trafikarbetet. De olyckstyper som redovisas i diagrammet är M = mötesolyckor, O = omkörningsolyckor, S = singelolyckor, U = upphinnande-olyckor och V = viltolyckor. En närmare analys av dessa data visar att fördelningen av olyckstyp skiljer sig åt mellan olika delar av landet. Upphinnandeolyckor är en vanligare olyckstyp i storstadsregionerna och då framförallt i Stockholmsregionen.

Figur 1 Antal olyckor per år i Sverige med fordon under vinter och sommar under åren 2003–2012



Källa: STRADA

skaderegister STRADA. Uppgifter från STRADA levereras årligen till Trafikanalys som är statistikansvarig myndighet och producent av denna statistik. Uppgifterna om dödade är noggrant kontrollerade mot andra källor och håller hög kvalitet. Vad gäller skadade vet Trafikanalys däremot att polisen inte känner till alla fall och att antalet skadade i vägtrafiken därmed underskattas. Dessutom kan inte polisen lämna närmare uppgifter om de skador som trafikanterna drabbats av. Som ett komplement till denna statistik finns därför även uppgifter om personer som har uppsökt akutsjukhus på grund av skador som erhållits i vägtrafik. Alla sjukhus har dock inte lämnat sådan information, varför inte heller denna statistik är heltäckande. För mer information om STRADA och analyser av olyckor på transportområdet, se SOU 2014:24 Olycksregister och djupstudier på transportområdet.

Av de olyckor som inträffar i Sverige är det under ett år för närvarande ungefär 220 vägtrafikolyckor med dödlig utgång. Enligt en sammanställning gjord av Trafikverket³³ inträffar knappt hälften av dessa olyckor (105 stycken) under vintertid och mindre än en femtedel (39 stycken) när det råder vinterväglag. Omkring 25 av dödsolyckorna beror på s.k. tappad kontroll, vilket innebär att föraren har förlorat stabiliteten över bilen. Enligt polisrapporterad statistik för 2013 var antalet skadade personer omkring 20 500, varav drygt 2 700 var svårt skadade. Av de svårt skadade var det enligt Trafikverkets sammanställning ungefär 250 personer som skadades i upphinnandeolyckor. Mellan 55 och 60 procent skadas eller dödas i olyckor under vintern.

På uppdrag av regeringen lämnade år 2008 dåvarande Vägverket en samlad lägesrapport om vinterdäck³⁴. Med anledning av det fick VTI i uppdrag att beräkna trafiksäkerhetseffekter av en minskad dubbdäcksanvändning och att bedöma vad som krävs i förändrad vinterväghållning för att trafiksäkerheten ska kunna behållas och vad en sådan förändring skulle kosta³⁵. I denna studie antas att hälften av de dubbfria vinterdäcken som säljs är av nordisk typ och hälften av mellaneuropeisk typ. Med dessa antaganden bedöms en minskad dubbdäcksandel från 70 procent till 50 procent medföra 56 ytterligare personskadade olyckor per år, 1,8 fler döda personer och 13,1 fler svårt skadade personer om dubbdäcksandelen reduceras på hela det statliga vägnätet. Med en minskad dubbdäcksanvändning endast i Stockholms stad blir effekterna enligt rapporten betydligt mindre.

En slutsats i VTI:s studie är att det behövs en kraftig ökning av vinterväghållningen för att motverka risken för att olyckor ökar till följd av minskad dubbdäcksanvändning. Det diskuteras också om olycksrisken kan öka på barmark därför att nordiska dubbfria däck enligt studien har sämre väggrepp under dessa förhållanden än övriga vinterdäck. Dubbdäcksförbud på enstaka gator kan innebära

³³ Presentation av Claes Tingvall för utredningen av underlag framtaget av Svedlund, Trafikverket, angående Regeringsuppdrag om "Skapa förutsättningar för ändamålsenliga och miljömässigt hållbara däckval för att minska användningen av dubbdäck".

³⁴ Vägverket, Samlad lägesrapport om vinterdäck, Redovisning av ett regeringsuppdrag, FO 30 A 2008-68231. Enligt Claes Tingvall, Trafikverket, är detta den senaste utredningen som är genomförd avseende effekter av användning av dubbdäck.

³⁵ Öberg och Möller, Hur påverkas trafiksäkerheten om restriktioner av dubbdäcksanvändning införs? Kan förbättrad vinterväghållning medföra att trafiksäkerhetsnivån bibehålls?, VTI rapport 648, 2009.

att trafiken flyttar till andra gator och där skapar nya problem. Beräkningarna som VTI har gjort visar också att om de mellaneuropeiska vinterdäcken inte skulle tillåtas utan hälften av bilisterna skulle använda dubbdäck och hälften nordiska dubbfria däck minskar olycksrisken på is och snö jämfört med den användning av olika däck som gällde när studien genomfördes.

Trafikverket har också, för att få ytterligare information om effekterna av minskad användning av dubbdäck, beställt en studie av TØI om effekterna av den norska avgiften på användning av dubbdäck³⁶. Enligt denna studie har de polisrapporterade personskadeolyckorna under vinterhalvåret ökat med ungefär två procent med en variation på mellan 1,3 och 9,5 procent. För övriga olyckor (försäkringsrapporterade) var effekten marginell. I rapporten noteras också att det verkar som att vägunderhållet har ökat ganska kraftigt efter införandet av dubbdäcksavgiften i alla studerade städer utom i Trondheim³⁷. Vilken betydelse det har haft för att minska antalet olyckor har inte varit möjligt att beräkna inom ramen för studien.

Trafikverket har även i uppdraget till TØI efterfrågat information om fördelningen av olyckstyper har förändrats till följd av minskad användning av dubbdäck. Det konstateras i rapporten att det är svårt att ha hypoteser om sådana förändringar eftersom dubbdäck troligtvis påverkar risken för alla typer av olyckor. Den generella slutsatsen är att en sådan förändring inte kan urskiljas utan att det troliga är att eventuella förändringar beror på andra faktorer än dubbdäck. En skillnad som man kan se är att andelen påkörningar bakifrån har ökat i Oslo och Stavanger. Minskningen i dubbdäcksandel för dessa två städer har dock sett olika ut. Det är därför enligt studien inte troligt att det är den förändrade andelen dubbdäck i trafiken som är orsaken till det ökade antalet påkörningsolyckor.³⁸

³⁶ Elvik och Kaminska, Effects on accidents of reduced use of studded tyres in Norwegian cities, Analyses based on data for 2002–2009, Institute of Transport Economics, 2011.

³⁷ Behovet av vinterdrift diskuteras i den rapport som legat till grund för beslut om var avgifter ska tas ut i Norge. I slutrapporten "Veggrep på vinterveg" från det så kallade Veggrepsprosjektet (Statens Vegvesen Publikasjon nr. 90) konstateras det att det behövs en ökning av vinterdriften på läns- och kommunala vägar med stort trafikarbete till den nivå som gäller på riksvägar för att olycksrisken inte ska öka. Kostnaden för detta uppskattas i rapporten till 150 miljoner kronor per år.

³⁸ Elvik och Kaminska, Effects on accidents of reduced use of studded tyres in Norwegian cities, Analyses based on data for 2002–2009, Institute of Transport Economics, 2011.

Aktuell statistik från Norge³⁹ visar att det är en betydligt högre andel i Oslo som skadas eller dödas till följd av påkörning bakifrån än i övriga landet: 41 procent jämfört med 27 procent. Resultatet från en finsk studie visar att påkörningar bakifrån, när endast två fordon är inblandade, är vanligare vintertid än under övriga delar av året⁴⁰.

En nyligen genomförd studie av upphinnandeolyckor (dvs. påkörning bakifrån) av VTI, Folksam forskning och Trafikverket⁴¹, visar att det finns en förhöjd risk i vinterväglag för att en bil utrustad med dubbfria däck kör på en framförvarande bil, jämfört med en bil med dubbdäck. Riskökningen är dock inte säkerställd annat än i de norra delarna av Sverige. Det finns en motsvarande förhöjd risk för bilar med dubbdäck när det råder torrt eller vått väglag. Sammantaget är det endast i norra Sverige man kan utläsa en positiv nettoeffekt för dubbade däck, men fortfarande för en liten andel av samtliga personskadeolyckor.

Trafikverket har även genomfört en djupstudie av dödliga olyckor på vinterväglag mellan åren 2000 och 2004. Detta för att undersöka vilken betydelse dubbdäck respektive tekniska system har för risken för dödsolyckor där orsaken var kontrollförlust (även kallad överstyrning). Resultaten visar att 370 personer dödades i bilar som inte var utrustade med något antisladdsystem, att jämföra med cirka 60 personer i bilar som var försedda med ett sådant system. Bland de bilar med antisladdsystem som var inblandade i dödsolyckor märktes ingen skillnad om bilen var försedd med dubbade eller dubbfria vinterdäck. Risken för dödlig olycka bland bilar utan antisladdsystem mer än halverades om dessa var utrustade med dubbdäck. Dubbdäck har enligt denna studie ingen effekt på säkerheten för denna typ av olycka vid vinterväglag om bilen är utrustad med ett antisladdsystem. För en bil som inte har

³⁹ Brunvoll och Monsrud, Samferdsel og miljø 2013, Utvalgte indikatorer for samferdselssektoren, Rapport 33, Statistisk sentralbyrå.

⁴⁰ Uppgift hämtad från Ziemann m.fl., 2013, som nämns i ”Road traffic incident risk assessment”, VTI rapport 172-2014, VTT Technical Research Centre of Finland.

⁴¹ Strandroth, Trafikverket/Chalmers Tekniska Högskola och Rizzi, Folksam forskning/Chalmers Tekniska Högskola, Skillnader i olycksrisk med olika däcktyper, presenterad vid Tylösandskonferensen 3 september 2014. Resultaten kommer att publiceras i en vetenskaplig rapport under våren 2015 enligt uppgift från Johan Strandroth i mail 2015-01-12.

antisladssystem är skillnaden dock stor mellan om den har eller inte har dubbdäck.⁴²

Funktionen hos olika antisladssystem har undersökts i standardiserade test men inte på halt väglag⁴³. VTI genomförde därför en studie för att ta fram en metod för provning av ett fordonets stabilitet vid överstyrning på halt underlag och för att testa hur stor skillnaden är mellan olika typer av däck när det gäller stabiliteten vid halt väglag⁴⁴. Resultaten visar att på blank is har dubbdäck, även om de är rejält slitna, en fördel jämfört med odubbade däck. Det finns även skillnader mellan olika typer av odubbade däck. Resultaten baseras dock på få däck. Det är därför enligt författarna till studien svårt att dra några generella slutsatser som kan användas för bedömningar och jämförelser kopplade till trafiksäkerhet. För närvarande genomför VTI ytterligare en jämförande studie mellan olika däck inom ramen för det regeringsuppdrag⁴⁵ som Trafikverket har fått om att skapa bättre förutsättningar för hållbara däckval.

I Norge bedrivs mycket forskning om orsaker till trafikolyckor. Den kunskap som tas fram sammanställs i den så kallade Trafiksäkerhetshandboken som ska ligga till grund för säkerhetshöjande åtgärder i transportsystemet⁴⁶. I denna konstateras att sambandet mellan friktion och olyckor, liksom effekter av vintervägunderhållsåtgärder för olyckor, har minskat över tid. Förklaringar är att tekniska hjälpsystem (ESC) har gjort det säkrare att köra när friktionen är sämre och att vintervägunderhållet har förändrats. Det konstateras också att med sämre friktion ökar risken för olyckor och risken ökar på vägar där plötslig halka kan uppstå.

Det finns alltså studier baserade på data över en äldre fordonsflotta som visar att minskad dubbdäcksanvändning kan ge en ökad olycksrisk. Något stöd för ett sådant samband finns inte i nyligen genomförda djupstudier, i vart fall inte när det gäller bilar med antisladssystem.

⁴² Strandroth m.fl., The effects of studded tires on fatal crashes with passenger cars and the benefits of electronic stability control (ESC) in Swedish winter driving, *Accident Analysis and Prevention* 45, 2012.

⁴³ Se www.euroncap.com/results/escperf.aspx.

⁴⁴ Hjort m.fl., Överstyrning på is och snö med olika vinterdäck, Metodutveckling och fältstudie, VTI rapport 708, 2011.

⁴⁵ Miljö- och energidepartementet, Uppdrag att skapa förutsättningar för ändamålsenliga och miljömässigt hållbara däckval för att minska användningen av dubbdäck, M2013/2358/KI.

⁴⁶ tsh.toi.no/index.html?21972

7.4.3 Tillgänglighet och framkomlighet

Beträffande tillgänglighet och framkomlighet är det möjligheten att ta sig fram vid halt väglag som ska bedömas, dvs. hur fort det går att köra när det är halt väglag och vilka störningar som kan uppstå i transportsystemet på grund av olyckor när det är halt. Problemets omfattning beror på hur ofta situationer med halt väglag förekommer och vilka områden som berörs. Det senare påverkas av det vintervägunderhåll som bedrivs i ett visst område och av hur trafikarbetet där ser ut.

Som nämnts i avsnitt 7.2 konstateras det i 2014 års budgetproposition att kostnaderna för stopp och stillestånd i trafiken är höga. I den rapport som dåvarande Vägverket lämnade 2008 som svar på regeringsuppdrag om vinterdäck är bedömningen att kostnaden för detta var cirka 250 miljoner kronor per år. Uppskattningsvis stod den tunga trafiken för cirka 50 procent av den totala stoppkostnaden, eller cirka 125 miljoner kronor per år. I rapporten konstateras också att framkomlighetsfördelarna med dubbdäck är störst i norra Sverige.⁴⁷ Till följd av slutsatserna från detta regeringsuppdrag har vintervägunderhållet förstärkts på cirka 100 särskilt utsatta platser⁴⁸. En annan åtgärd är de krav på vinterdäck för tunga fordon som har införts.

För denna utredning är frågan vilken betydelse användning av dubbdäck har, jämfört med andra vinterdäck, för att förhindra stopp i trafiken eller andra problem med framkomligheten. Detta har inte varit möjligt att kartlägga på grund av brist på underlag. Det underlag som Vägverket presenterade 2008 hade, när det gäller stopp, fokus på den tunga trafiken. Enligt Trafikverket har det inte heller genomförts någon liknande undersökning under senare år. Det saknas också information om hur dubbdäcksanvändningen fördelar sig över vägnätet, vilket innebär att det inte är möjligt att bedöma effekten av dubbdäck som enskild faktor för stopp i trafiken.

I avsnitt 7.3 och 7.4.2 redogörs för att det finns en skillnad mellan dubbade och odubbade vinterdäck när det gäller väggrepp på isiga vägar. Det finns kostnader förenade med stopp i trafiken under

⁴⁷ Vägverket, Samlad lägesrapport om vinterdäck, Redovisning av ett regeringsuppdrag, FO 30 A 2008-68231.

⁴⁸ Enligt mail 2014-12-12 från Johnny Svedlund på Trafikverket.

vinterhalvåret och även kostnader för att öka framkomligheten genom förbättrat vintervägunderhåll. Minskad dubbdäcksanvändning skulle kunna medföra försämrade framkomlighet och därmed ökad risk för stopp i trafiken. Det bör dock noteras, som framgår av avsnitt 7.4.2, att enligt nyligen genomförda djupstudier finns det inte något samband mellan minskad dubbdäcksanvändning och ökad olycksrisk, i vart fall inte när det gäller bilar med antispladd. Ett rimligt antagande är därför att minskad dubbdäcksanvändning har en marginell effekt på olycksrelaterade stopp i trafiken.

Det som beskrivits ovan gäller framförallt effekter som uppstår på det statliga vägnätet som Trafikverket ansvarar för. Information saknas om kostnader för att säkra framkomligheten på det kommunala och det enskilda vägnätet.

7.5 Geografiska aspekter på användning av dubbdäck

I den analys som låg till grund för Norges införande av avgifter på dubbdäcksanvändning, se avsnitt 3.3.2, diskuteras vilken roll klimatet och andra geografiska förutsättningar spelar för behovet av att använda dubbdäck. I Veg-grepsprojektet (se avsnitt 7.4.3) genomfördes därför även detaljerade studier av hur klimatet i olika delar av landet påverkar förekomsten av olika typer av vägslag. Utifrån detta underlag delades landet in i fem olika klimatzoner. Modeller utvecklades och användes för att analysera hur en förändrad användning av dubbdäck i olika delar av landet skulle påverka behovet av vinterdriftsåtgärder för att hålla olycksriskerna och framkomligheten oförändrad. Vidare gjordes en jämförelse mellan en generell minskning av dubbdäcksandelen i hela landet till 5 procent, till 20 procent och till 50 procent samt en minskning till 20 procent i vissa områden medan övriga landet har kvar en andel dubbdäck på 80 procent. Resultaten från jämförelsen visade att det var mest samhällsekonomiskt lönsamt att minska andelen dubbdäck i de större städerna och omgivande områden.⁴⁹

⁴⁹ Statens vegvesen, Veggrep på vinterveg, Slutrapport från Veg-grepsprojektet, Publikasjon nr. 90, 1998.

En liknande analys av hur klimatet i olika delar av Sverige påverkar väglaget har genomförts av VTI⁵⁰ som underlag till Vägverkets regeringsuppdrag om vinterdäck. Av trafikarbetet i norra Sverige sker cirka 50 procent på vinterväglag, att jämföra med cirka fem procent i södra Sverige. Baserat på denna information konstateras i Vägverkets rapport att problemen med partiklar är begränsade i norra Sverige. Det beror på att slitaget är mindre eftersom en större andel av trafikarbetet sker på snöbelagda vägar. Beträffande olycksrisken är slutsatsen i en av försäkringsbolaget Folksam⁵¹ nyligen genomförd analys att dubbdäck bör användas i norra Sverige, bland annat eftersom andelen barmark där är liten. I mellersta och södra Sverige är valet av däck beroende av om bilen är utrustad med antisladdsystem eller inte. För de större städerna rekommenderas dubbfria vinterdäck. Denna analys baseras på information om polisrapporterade olyckor och olycksrisk i olika delar av landet samt däckbranschens information om friktion för olika däcktyper. Även dubbdäckens betydelse för emissioner av partiklar har vägts in.⁵²

⁵⁰ Öberg och Möller, Hur påverkas trafiksäkerheten om restriktioner av dubbdäcksanvändning införs? Kan förbättrad vinterväghållning medföra att trafiksäkerhetsnivån bibehålls?, VTI rapport 648, 2009.

⁵¹ Folksam har sedan flera år tillbaka genomfört forskning om olyckor och olycksrisk när det gäller bilar, bland annat tillsammans med Trafikverket.

⁵² www.folksam.se/testergodarad/sakeritrafiken/bilsakerhet/1.91156

8 Åtgärder som sänker partikelhalterna

8.1 Sammanfattning

Enligt kommittédirektiven ska utredaren lämna förslag på åtgärder som bedöms vara ändamålsenliga för att lösa partikelproblematiken på lång sikt, men om det behövs även föreslå åtgärder på kort sikt.

I detta kapitel sammanställer vi därför den kunskap som finns om vilka åtgärder som kan användas för att minska halterna av grova partiklar, och hur dessa minskar halterna i gatunivå respektive i urban bakgrund. Det senare eftersom denna information behövs för att bedöma hälsoeffekten av föreslagna åtgärder. Vi inleder med en beskrivning av allmänna åtgärder som minskar emissionerna på alla vägar, diskuterar därefter åtgärder som minskar emissionerna och halterna lokalt, redogör sedan för åtgärder som minskar halterna vid episoder och avslutar med övriga åtgärder som kan användas för att minska risken för hälsoeffekter i befolkningen vid episoder av höga halter.

Ändrade föreskrifter om högsta antalet dubb i dubbade däck och om kortare dubbdäckssäsong är åtgärder som har vidtagits för att minska emissionerna på alla vägar. Det uppdrag regeringen har gett Trafikverket att skapa förutsättningar för ändamålsenliga, miljömässigt hållbara och mer medvetna däckval är en annan sådan åtgärd. Sänkt hastighet på vissa gator, införande av trängselskatt, byte av vägbeläggning och införande av lokala trafikföreskrifter med dubbdäcksförbud är åtgärder som har vidtagits och som har minskat emissionerna och halterna lokalt. Dammbindning och förbättrad vägrengöring har använts och används fortfarande för att minska partikelhalterna vid episoder.

Utöver de nämnda åtgärderna vidtas en rad andra åtgärder framförallt på kommunal nivå och inom ramen för de åtgärdsprogram

som tas fram för de kommuner där gränsvärdet för PM_{10} överskrids eller riskerar att överskridas. Det kan exempelvis handla om förbättrade gång- och cykelbanor, utökad kollektivtrafik och samordnade varustransporter. Dessa minskar dock trafikarbetet generellt och inte specifikt emissionerna från dubbdäck. Informationsinsatser genomförs också för att ändra attityden till dubbdäck.

8.2 Allmänt om analys av effekter av åtgärder

Som nämnts i kapitel 5 ska kommuner vid risk för överskridande av miljökvalitetsnormen för PM_{10} ta fram åtgärdsprogram och genomföra åtgärder. Beskrivningarna i detta kapitel är till viss del hämtade från den information som har tagits fram vid genomförandet av åtgärdsprogram i olika kommuner i Sverige.¹

Stockholm stad är den kommun som har haft störst problem med överskridanden av miljökvalitetsnormer för PM_{10} . Det är en av anledningarna till att mycket av den forskning som har bedrivits på området härrör från just denna region. Resultat från utvärderingar av åtgärder för att minska emissioner från vägslitage och halter är också huvudsakligen från försök i detta område. För området finns det mycket mätdata, emissionsdata, och även framtagna modeller för mätning av luftkvaliteten. Trots det är det svårt att avgöra effekten av enskilda åtgärder som har genomförts i Stockholm. Det beror på att många saker förändras samtidigt.

Av beskrivningen i kapitel 6 framgår att halterna av PM_{10} i Stockholm har minskat de senaste åren i framförallt gatunivå. Orsakerna är flera, exempelvis den införda trängselskatten (och minskat trafikarbete till följd av det), dubbdäcksförbudet på Hornsgatan (och minskad dubbdäcksandel till följd av det) och arbetet med vinterväghållning. Till detta kommer att meteorologin enskilda år påverkar hur höga halterna blir, liksom om det sker förändringar i trafikarbetet på vissa gator.² Vid bedömningen av tillkommande åt-

¹ Informationen i detta kapitel är i huvudsak hämtad från Statens vegvesen, Tiltakskatalog, tiltakskatalog.net/e-2-6.htm, och dåvarande Vägverket, Samlad lägesrapport om vinterdäck – Redovisning av ett regeringsuppdrag, Vägverket rapport FO 30 A 2008:68231, samt Trafikverket, Åtgärder mot höga halter av partiklar (PM_{10}) på platser där människor vistas intill hårt trafikbelastade vägar i Stockholms län, 2014:034.

² Ett exempel på detta är den ökning av halter som syns i figur 1 i kapitel 6 när det gäller Folkungagatan för år 2013. Enligt SLB Analys hade Folkungagatan höga halter i mars och

gärder är det därför viktigt att känna till vilka övriga förändringar som kan ske i transportsystemet.

De åtgärder som kan genomföras för att minska höga halter av PM_{10} i gatunivå är dels sådana som minskar emissionerna av grova partiklar, dels sådana som minskar uppvirvling av vägdamm under de episoder då vägarna torkar upp. En åtgärd som genomförs får konsekvenser i flera olika dimensioner. Vilka dessa är skiljer sig åt mellan olika åtgärder. Vissa åtgärder ger effekter på en viss plats och påverkar endast en förorening medan andra påverkar flera föroreningar eller ett större område. Åtgärderna kan också skilja sig åt genom att de har olika effekter på andra samhällsnyttor, såsom tillgänglighet och olycksrisk.

8.2.1 Högsta tillåtna antalet dubb i dubbade däck

Transportstyrelsen beslutade 2009 om ändrade föreskrifter om högsta tillåtna antalet dubb i dubbade däck³. Ändringen medförde en genomsnittlig minskning av antalet dubb i däck med cirka 15 procent i förhållande till de bestämmelser som gällde tidigare. Antalet dubbar på personbilsdäck, lätta lastbilsdäck och lastbilsdäck får i dag vara högst 50 per meter rullningsomkrets.

Begränsningen trädde i kraft den 1 juli 2013, men gäller bara däck som tillverkas efter detta datum. Med hänsyn till däckets livslängd kan den fulla effekten av de ändrade föreskrifterna väntas först på sikt.

Effekten av åtgärden är att emissionerna av slitagepartiklar troligen minskar. Storleken på effekten på halterna i gatunivå och i urban bakgrund är oklar eftersom dessa beror på dels mängden partiklar som slits upp från vägbanan, dels mängden som tillförs på annat sätt.

april 2013, vilket kan ha påverkats av lokala arbeten längs Folkungagatan. Den gatan håller på att byggas om/förstärkas inför omledning av busstrafiken när området runt Slussen ska byggas om (mail från SLB Analys, Malin Tappefur 2014-08-26). Hur olika faktorer påverkar halter i Stockholm beskrivs även i SLB analys rapport 2011:2.

³ Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2009:90) om ändring i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2009:19) om användningen av däck m.m. avsedda för bilar och släpvagnar som dras av bilar.

8.2.2 Förkortad dubbdäckssäsong

Transportstyrelsen har även beslutat om ändrade föreskrifter för förbud mot användning av dubbade däck under viss tid på året⁴. Ändringen innebar att säsongen för dubbdäck förkortades med 14 dagar under våren. Numera får dubbade däck inte användas under perioden 16 april–30 september. Det är dock tillåtet att köra med dubbdäck efter den 15 april och före den 1 oktober om det är eller befaras bli vinterväglag.

Även i detta fall är det oklart vilka effekterna blir på emissionerna och halterna i gatunivå. Enligt Trafikverket sker ungefär åtta procent av trafikarbetet under april månad. I några studier genomförda i Stockholm har ett nästan linjärt samband mellan användning av dubbdäck och halter av PM_{10} påträffats.⁵ Effekten beror exempelvis på hur stor dubbdäcksandelen är och har varit under vintersäsongen, men också på hur torra vägbanorna är under april månad.

Utvärderingen av dubbdäckförbudet på Hornsgatan i Stockholm visade att halterna av PM_{10} i gatunivå sjönk med tre procent på grund av den förkortade dubbdäckssäsongen. Det ska jämföras med att den samlade effekten av förkortad dubbdäckssäsong och minskad dubbdäcksanvändning på grund av dubbdäcksförbudet på Hornsgatan var en minskning av PM_{10} -halterna med 15–25 procent.⁶

8.2.3 Medvetna däckval

Regeringen gav den 26 september 2013 Trafikverket i uppdrag att skapa förutsättningar för ändamålsenliga och miljömässigt hållbara däckval⁷. Trafikverket ska, i samverkan med andra relevanta aktörer, arbeta med att öka medvetenheten om däckval i syfte att minska andelen trafik med dubbdäck utan att säkerheten äventyras.

I första hand ska Trafikverkets arbete vara inriktat på att ge stöd åt stora och viktiga aktörer i samhället så att dessa kan genomföra mer medvetna val av vinterdäck i sin egen verksamhet och för sina

⁴ Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2009:90) om ändring i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2009:19) om användningen av däck m.m. avsedda för bilar och släpvagnar som dras av bilar.

⁵ Norman och Johansson, Atmospheric Environment 40, 2006.

⁶ Johansson m.fl., Vad har dubbdäcksförbudet på Hornsgatan betytt för luftkvaliteten, SLB Analys 2:2011.

⁷ Miljödepartementet, Regeringsbeslut I:6, 2013-09-26, M2013/2358/K1.

kunder. I uppdrag ingår också att Trafikverket ska samråda med relevanta aktörer och följa utvecklingen av användningen av dubbdäck och dess effekter på miljö och säkerhet. Trafikverket ska även undersöka möjligheten att skapa relevant konsumentinformation för att underlätta valet av däck och för att stimulera utvecklingen av bättre dubbria däck för svenska förhållanden och med bibehållen säkerhet. Trafikverkets arbete ska enligt uppdraget vara fokuserat på de regioner där miljö kvalitetsnormen för PM_{10} överskrids.

Slutredovisning av regeringsuppdraget ska ske senast den 31 december 2015. Under arbetets gång har Trafikverket lämnat två lägesrapporter. Av den första rapporten, som lämnades i februari 2014, framgår bland annat att Trafikverket har inlett sitt arbete med att kartlägga processen kring val av däck för att få en förståelse för vilka faktorer som spelar in vid valet av vinterdäck. Den andra lägesrapporten lämnades så sent som i februari 2015. Av den följer att Trafikverket har genomfört eller låtit genomföra olika studier kring däckval, däcktypers förekomst vid olyckor och däckets bidrag till PM_{10} -halter. Enligt rapporten stod dubbdäck för 60 procent av försäljningen av nya vinterdäck under 2014.

Effekten av denna åtgärd beror på i vilken utsträckning och på vilka platser som användningen av dubbdäck minskar till följd av medvetna däckval.

8.2.4 Sänkt hastighet på vissa gator

En åtgärd som har vidtagits på lokal nivå för att minska partikelbildningen har varit att sänka hastigheten på vissa gator. Så har skett bland annat i Göteborg och i Uppsala. Även i Stockholmsområdet har hastighetssänkningar använts som åtgärd mot höga partikelhalter, t.ex. på Hornsgatan och Folkungagatan. Trafikverket har även sänkt hastigheten på vissa vägsträckor av E4 och E18 i Stockholms län. Denna åtgärd genomförs framförallt för att minska halterna av partiklar men också för att få bättre rytm i trafiken och skapa längre vägsträckor med samma hastighet.

Trafikverket har låtit genomföra en studie i Stockholm av effekterna av hastighetssänkningar⁸. En sammanvägd analys av mät-

⁸ Trafikverket, Miljöanpassad hastighet på E18, Danderyds kommun, Stockholms län, Rapport 2011:042.

resultat från E18 vid Danderyds sjukhus, Essingeleden vid Lilla Essingen och i tunneln Södra länken visar att emissionsfaktorn för PM_{10} under januari till maj skulle minska med cirka 70 mg/fkm om hastigheter i intervallet 50–90 km/h sänktes med tio kilometer i timmen. Det motsvarar en minskning av utsläppen med cirka tio procent för en motorväg. För E18 vid Danderyds sjukhus gjordes beräkningen att en minskning av verklig hastighet med 10 respektive 20 km/h skulle leda till 13 procent respektive 18 procent lägre medelhalt av PM_{10} under december 2009 till och med april 2010.

Effekten av en hastighetssänkning är endast lokal längs de sträckor där hastigheten sänks. Hastighetssänkningar har störst effekt vid höga hastigheter på större vägar. Motsvarande effekt kan inte förväntas på gator i städer och tätorter.⁹

8.2.5 Införande av trängselskatt

Riksdagen beslutade 2004 en lag om trängselskatt (lagen [2004:629] om trängselskatt). Lagen trädde i kraft den 1 januari 2005. Ett system med trängselskatt för fordonstrafik infördes på försök i Stockholm under första halvåret 2006. Sedan systemet utvärderats beslutade riksdagen att införa trängselskatt permanent i Stockholm från och med den 1 augusti 2007. Lagen har sedermera utvidgats till att även omfatta Göteborg, där trängselskatt infördes den 1 januari 2013.

Trängselskattesystemen har sedan införandet genomgått förändringar, däribland höjda skattebelopp i Göteborg. Från och med den 1 januari 2016 kommer trängselskattesystemet i Stockholm ändras genom att skattebeloppen höjs, fler skattenivåer införs och det högsta sammanlagda skattebeloppet per kalenderdygn höjs. Trängselskattezonerna i Stockholm kommer också att utvidgas så att skatt även tas ut på Essingeleden.

Syftet med trängselskatten är att minska trängseln och förbättra framkomligheten¹⁰, men även att bidra till finansieringen av inve-

⁹ Det finns mätningar som visar att effekten av hastighetssänkningar kan vara liten, men det tar ofta en viss tid innan förändringarna får genomslag på bilisternas beteende. En utvärdering behöver därför genomföras på lite längre sikt.

¹⁰ Prop. 2003/04:145 s. 30 och prop. 2009/10:189 s. 7 f.

steringar i väginfrastrukturen¹¹. Trängselskatten har även visat sig vara en effektiv åtgärd för att förbättra trafiksituationen och luftkvaliteten lokalt och regionalt.

I både Stockholm och Göteborg har trängselskatten lett till att biltrafiken till och från zonen innanför betalstationerna har minskat kraftigt. Analyser under det halvår som försöket med trängselskatt pågick i Stockholm visade att trafikflödet till och från innerstaden under de skattebelagda tiderna minskade med cirka 22 procent. Motsvarande minskning uppmättes under det första halvåret med det permanenta trängselskattesystemet¹². Innan försöket passerade i genomsnitt 450 000 fordon per dag tullsnittet i Stockholm. År 2012 hade antalet minskat med nästan 100 000 fordon per dag¹³.

Även i Göteborg har alltså trängselskattens införande lett till en minskning av resandet med bil. Trafikflödet genom betalstationerna minskade med tio procent från 2012 till 2013. Det motsvarar ungefär 75 000 färre bilar som passerar genom betalstationerna under betalperioder.¹⁴

Minskade trafikflöden leder generellt till minskad miljöpåverkan. Den minskade trafiken och de minskade trafiktopparna ger lägre utsläpp av partikelemissioner på grund av mindre avgasemissioner, minskat vägslitage och färre uppvirvlande partiklar. Enligt en studie som gjordes efter det inledande försöket med trängselskatt i Stockholm minskade utsläppen av PM₁₀ i luften med cirka tre procent till följd av trängselskatten¹⁵. I Göteborg har uppmätta partikelhalter minskat på alla ställen där mätningar har gjorts jämfört med de senaste fem åren¹⁶. Mätningar som gjordes före (2012) och efter trängselskattens införande (2013) visar att årsmedelvärdet för PM₁₀ har sjunkit med i genomsnitt 15 procent på ett antal gator i och runt Göteborg¹⁷.

¹¹ Prop. 2006/07:109 s. 26 ff. och prop. 2009/10:189 s. 16.

¹² Stockholm stad, Trafikkontoret, Analys av trafiken i Stockholm – med särskild fokus på effekterna av trängselskatten 2005–2008, 2009.

¹³ Miljödepartementet, Regeringskansliet, Så blev vår luft renare, En skrift med lösningar på problemen med luftkvaliteten, 2013.

¹⁴ Trafikverket, Första året med Västsvenska paketet, En sammanfattning av mätbara effekter, Rapport 2014:3.

¹⁵ Se Länsstyrelsen i Stockholms län, Åtgärdsprogram för kvävedioxid och partiklar i Stockholms län, Rapport 2012:34, 2012, s. 74.

¹⁶ Trafikverket, Första året med Västsvenska paketet, En sammanfattning av mätbara effekter, Rapport 2014:3.

¹⁷ Västsvenska paketet, Luftkvaliteten i Göteborgsområdet med och utan trängselskatt, rapport, september 2014.

8.2.6 Byte av vägbeläggning

Enligt Trafikverket har Sverige under senare år anpassat sig till den standard som finns inom Europa när det gäller ballast, dvs. det stenmaterial som används i vägbeläggningen. Det innebär att den beläggning som i dag läggs på vägarna är mjukare än vad den tidigare var. Den nyare beläggningen har ett sämre motstånd mot nötning. Det märks framförallt i form av ökad spårbildning och andra beläggningsskador.¹⁸ Det är möjligt att detta också bidrar till att halter av PM₁₀ ökar.

Ett sätt att få ner halterna av PM₁₀-partiklar i luften är att byta ut asfalten mot en grövre kvalitet som bättre står emot det vägslitage som användningen av dubbdäck ger upphov till. Så har skett till exempel i Norrköping. Det har även genomförts försök med betongbeläggningar, exempelvis längs E4:an utanför Uppsala. Sådan beläggning har i studier visats ge upphov till mindre partikel-emissioner än asfalt, men skillnaden har varit liten¹⁹.

Som har framgått av beskrivningen i avsnitt 5.5 och 7.4.1 är betydelsen av beläggningen för vägslitage en komplex fråga. Det är därför inte möjligt att ge en samlad bild av effekten av olika typer av vägbeläggningar.

8.2.7 Införande av lokala trafikföreskrifter med dubbdäcksförbud på viss väg eller viss vägsträcka²⁰

Regeringen beslutade 2009 om en förordning som gör det möjligt för kommunerna att meddela lokala trafikföreskrifter för en viss väg eller vägsträcka med förbud mot trafik med fordon med dubbdäck (10 kap. 2 § tredje stycket förordningen [2009:985] om änd-

¹⁸ Trafikverket, Samlad lägesrapport om vinterdäck, Redovisning av ett regeringsuppdrag, FO 30A 2008:68231.

¹⁹ Miljöförvaltningen i Stockholm, SLB analys, Betydelsen av bullerreducerande beläggning för partikelhalterna, SLB rapport 2006:3, och Johansson m.fl., PM10 emission från betongbeläggning, Institutionen för tillämpad miljövetenskap, Stockholms universitet, ITM-rapport 192, december 2009.

²⁰ Informationen i avsnittet är i huvudsak hämtad från Johansson m.fl., Vad dubbdäcksförbudet på Hornsgatan har betytt för luftkvaliteten, Miljöförvaltningen i Stockholm, SLB 2:2011, juni 2011, Länsstyrelsen i Stockholms län, Åtgärdsprogram för kvävedioxid och partiklar i Stockholms län, Rapport 2012:34, 2012 och Stockholms stad, SLB-analys, Luften i Stockholm 2013 samt Miljödepartementet, Regeringskansliet, Så blev vår luft renare, En skrift med lösningar på problemen med luftkvaliteten, april 2013.

ring i trafikförordningen [1998:1276]). Lokala trafikföreskrifter med sådant förbud har därefter meddelats för Hornsgatan i Stockholm, Odinsgatan/Friggagatan i Göteborg och Kungsgatan i Uppsala.

I alla tre städerna har andelen bilar med dubbdäck på förbudsgatorna minskat. När exempelvis dubbdäcksförbudet infördes på Hornsgatan den 1 januari 2010 minskade dubbdäcksandelen för lätta fordon från cirka 70 procent till 40 procent. I dag ligger den på omkring 30 procent.

Det är inte bara på gatorna med dubbdäcksförbud som andelen bilar med dubbdäck har minskat, utan det gäller för städerna i sin helhet. Innan förbudet hade ungefär 70 procent av personbilarna i Stockholm och Göteborg dubbdäck, att jämföra med dagens cirka 50 procent i de båda städerna.

De lokala dubbdäcksförbuden har inte bara haft effekt på dubbdäcksandelen. Även trafikmängden i stort har gått ned till följd av förbuden. På Hornsgatan i Stockholm har trafiken minskat med 20 procent på årsbasis sedan 2009, vilket motsvarar cirka 5 000 fordon per dygn. I Göteborg har dubbdäcksförbudet på Odinsgatan/Friggagatan lett till en trafikminskning på knappt 30 procent. I Uppsala har den totala personbilstrafiken på Kungsgatan minskat med 30–40 procent vintertid. I Stockholm verkar dubbdäcksförbudet på Hornsgatan inte ha lett till trafikökning på intilliggande gator²¹, men det är inte känt hur situationen ser ut för Göteborgs och Uppsalas del.

När det gäller luftkvaliteten har dubbdäcksförbudet främst haft effekt lokalt på de gator där förbudet har införts. Mätningar har visat att PM₁₀-halterna på Hornsgatan sjönk med 14 respektive 25 procent under januari till maj för åren 2010 respektive 2011. Beräkningar för Storstockholm visar att befolkningens exponering för PM₁₀ har minskar med omkring tre procent.

²¹ Johansson m.fl., Vad dubbdäcksförbudet på Hornsgatan har betytt för luftkvaliteten, Miljöförvaltningen i Stockholm, SLB 2:2011.

8.2.8 Införande av lokala trafikföreskrifter med dubbdäcksförbud för samtliga vägar inom ett område

Regeringen beslutade 2011 att utvidga den redan gällande rätten för kommuner att meddela lokala trafikföreskrifter med förbud mot trafik med fordon med dubbdäck för en viss väg eller viss vägsträcka till att även omfatta samtliga vägar inom ett visst område (numera 10 kap. 2 § fjärde stycket förordningen [2011:912] om ändring i trafikförordningen [1998:1276]).

Ändringen trädde i kraft den 1 september 2011, men än så länge har ingen kommun meddelat dubbdäcksförbud för ett helt område.

8.2.9 Dammbindningsåtgärder

För att minska uppvirvling av vägdamn genomförs dammbindning, vilket innebär att en saltlösning sprayas på vägbanan så att den hålls fuktig. Därigenom förhindras att damm från vägytan emitteras upp och ökar halterna av PM_{10} i luften.

Dammbindning har testats som partikelsänkande metod i flera omgångar i Stockholmsområdet och används sedan hösten 2013 permanent på flera gator i Stockholm, se beskrivning i kapitel 6. På de kommunala gatorna använder Trafikkontoret i Stockholm kalciummagnesiumacetat som dammbindningsmedel. Trafikverket, som svarar för de statliga vägarna, använder även magnesiumklorid som dammbindningsmedel på de större infartslederna.

Användningen av magnesiumklorid som dammbindningsmedel har intill Essingeleden i Stockholm visat att halterna av PM_{10} har sänkts med 20–30 procent under det första dygnet efter behandlingen. Dammbindningen med kalciummagnesiumacetat har visat ge en sänkning av PM_{10} -halterna med cirka 20 procent på innerstads-gatorna och cirka 35 procent längs motorvägar. Den lägre effekten i innerstaden beror på att halterna där i högre grad påverkas av kringliggande gator än vad som är fallet vid infartsleder eller motorvägar.²² Enligt SLB analys ledde användningen av dammbindning som

²² Länsstyrelsen i Stockholms län, Åtgärdsprogram för kvävedioxid och partiklar i Stockholms län, rapport 2012:34, 2012.

partikelsänkande åtgärd till att sex överskridanden av miljökvälighetsnormen kunde undvikas under våren 2012²³.

I Göteborg genomförs dammbindningsåtgärder med magnesiumklorid. Dammbindningen där sker på de mest utsatta gatorna. Under vårvintern görs det dagliga prognoser av risken för att partikelhalterna kommer att vara för höga nästa dag. Prognoserna har hög träffsäkerhet och under 2012 bedöms nio överskridanden av dygnsnormen för partiklar ha undvikits tack vare åtgärderna.²⁴ Dammbindning har också använts för att få ner halterna av PM₁₀ i bland annat Jönköping, Norrköping, Uppsala och Örnsköldsvik.

8.2.10 Förbättrad vägrengöring efter vintersäsong

I Uppsala har en intensifierad och tidigarelagd sandupptagning bidragit till att miljökvälighetsnormen har följts. Direkt i anslutning till sandupptagningen, som påbörjas i början av april, städas gatorna med vakuumsug eller högtryckstvätt med supersug.²⁵ Även i Stockholm och i andra städer görs tidig sandupptagning på våren för att minska risken för överskridande av miljökvälighetsnormen.

Traditionella städmaskiner som tar upp grus med hjälp av borstar minskar inte halterna av PM₁₀. Nya städmaskiner med effektiv vakuumenteknik har under år 2010/11 testats i gatumiljö i Stockholm. Resultaten visar på sänkt PM₁₀-halt med 10–20 procent direkt efter städning och upp till 30 procent under dagar med mycket grus på vägbanan. Detta gäller dock bara för det första dygnet med städning då mängden damm/grus är stor. Under de efterföljande dyggen är effekten mindre.²⁶

En nyligen i Stockholm genomförd studie av VTI tyder på att den förbättrade sandupptagningen kan ha en effekt på partikelhalterna på våren. Denna slutsats dras efter jämförelse av nivåerna för partikelhalter på gator i Stockholm efter tidig respektive sen sandupptagning.²⁷ Att detta kan ha betydelse nämns också i en

²³ SLB Analys, Luften i Stockholm, Årsrapport 2012, Rapport 5, 2013.

²⁴ Miljödepartementet, Regeringskansliet, Så blev vår luft renare, En skrift med lösningar på problemen med luftkvaliteten, 2013.

²⁵ Samma arbete.

²⁶ Gustafsson m.fl., Utvärdering av städmaskiners förmåga att minska PM₁₀-halter, VTI Rapport 707, 2011.

²⁷ Gustafsson m.fl., Driftåtgärder mot PM₁₀ i Stockholm – utvärdering av vintersäsongen 2012–2013, VTI rapport 802.

utredning genomförd av Trafikkontoret i Stockholm stad inför införandet av förbud mot dubbdäck²⁸.

8.2.11 Övriga vidtagna åtgärder

Utöver de åtgärder som har redovisats vidtas en rad åtgärder framförallt på kommunal nivå och inom ramen för de åtgärdsprogram som tas fram av kommuner där gränsvärdet för PM₁₀ överskrids eller riskerar att överskridas. Som exempel på sådana åtgärder kan nämnas utökad kollektivtrafik, förbättrade cykel- och gångvägar, minskade parkeringsmöjligheter, samordnade varutransporter, omläggning av tung godstransport till järnväg och införande av miljözoner för bussar och lastbilar. Det genomförs också informationskampanjer för att ändra attityden till dubbdäck och därigenom minska andelen fordon med dubbdäck i tätorterna. Så skedde exempelvis i samband med införandet av dubbdäcksförbud på Hornsgatan i Stockholm.

Ytterligare en åtgärd som kan väntas bidra till minskade negativa hälsoeffekter vid episoder med höga halter är den information som större kommuner tillhandahåller när det gäller halter av olika föroreningar. Detta är ett krav enligt luftkvalitetsdirektivet som syftar till att exempelvis känsliga grupper ska kunna göra anpassningar när det finns risk för höga halter.

8.3 Åtgärders effekter på emissioner av grova partiklar och befolkningens exponering

Att få en samlad bild över vilka effekter olika åtgärder har när det gäller emissioner och halter är svårt. En bidragande orsak till det är att det inte är klargjort vad som ingår i de emissionsfaktorer som används för att göra bedömningar av effekter av olika åtgärder. En annan orsak är att det inte är klart dokumenterat i de olika studierna vilka förutsättningar som har varit rådande på en viss plats, exem-

²⁸ Förslag på regleringar för begränsning av dubbdäcksanvändning, Redovisning av uppdrag, Tjänsteutlåtande T2008-320-02022, Trafikkontoret Stockholms stad, 2009.

pelvis vilken typ av vägunderhåll som har utförts under den period då en studie har genomförts.²⁹

När det gäller effekten på halter har det i så gott som alla studier gjorts bedömningar endast av effekterna på halter i gatunivå och/eller på överskridandet av miljökvalitetsnormer i gatunivå. Alla beräkningar baseras också på emissionsfaktorer där både direkta emissioner och uppvirvlat material ingår. I en rapport av Trafikverket³⁰ presenteras resultat från modellberäkningar av hur halterna längs hårt trafikerade statliga vägar (ÅDT³¹ mellan 62 000 och 90 000 fordon per dygn med 7–10 procent tung trafik i Stockholmsområdet) förändras till följd av fyra olika åtgärder. Enligt rapporten uppnås följande effekter på årsmedelvärdet i gatunivå med de olika åtgärderna:

- Minskad dubbdäcksandel från 65 till 50 procent 6–11 $\mu\text{g}/\text{m}^3$
- Minskad hastighet med 10 km/h 4–8 $\mu\text{g}/\text{m}^3$
- Minskad ÅDT med 10 000 fordon 3–6 $\mu\text{g}/\text{m}^3$
- Dammbindning 2–3 $\mu\text{g}/\text{m}^3$.

Om det sker en förändring av halterna av PM_{10} i gatunivå får det en relativt liten effekt på halterna i urban bakgrund. En minskning av halterna i gatunivå ger en förändring i urban bakgrund som är mindre än hälften så stor som den som sker i gatunivå.³² Halterna av PM_{10} avtar också ganska snabbt med avstånd till väg. Det är därför oklart hur vägar med stora trafikflöden utanför centrala delar av staden bidrar till befolkningens exponering. Detta är förklaringar till att de svenska miljökvalitetsnormerna för PM_{10} överskrids i gatunivå men inte i urban bakgrund i Stockholm.

²⁹ I Stockholm har under de senaste vintrarna ett systematiskt arbete med att utvärdera effekten av olika åtgärder bedrivits, vilket beskrivs i VTI rapport 707 och 802. Detta är dock ett undantag och i flera nyligen genomförda studier av effekter på halter har det konstaterats att information om vinterdrift (sandning och saltning m.m.) saknats.

³⁰ Trafikverket, Åtgärder mot höga halter av partiklar (PM_{10}) på platser där människor vistas intill hårt trafikbelastade vägar i Stockholms län, Rapport 2014:34.

³¹ Med ÅDT menas årsdygnstrafik och är det mått som används för att beskriva trafikarbetet på olika vägar i exempelvis den nationella vägdatan NVDB.

³² Enligt rapporten Luften i Stockholm, årsrapport 2013, SLB Analys rapport 2:2014, har under 2000-talet halterna i gatunivå minskat med 25–35 procent medan halterna i urban bakgrund har minskat med cirka tio procent.

Sedan 2013 pågår ett mer intensivt arbete med vintervägunderhåll inklusive dammbindning i Stockholm som enligt genomförda mätningar, se kapitel 6, verkar ha haft stor effekt på halterna i gatunivå. För att utvärdera om detta är en bestående effekt, eller om det framförallt beror på de förhållanden som rådde under senaste mätår, behövs mätningar genomföras under ett antal år. Det är även för tidigt att uttala sig om effekter av detta arbete på halterna i urban bakgrund.

9 Utformning av system med skatt på dubbdäcksanvändning i tätort

9.1 Sammanfattning

I vårt uppdrag ingår att utreda förutsättningarna för och bedöma ändamålsenligheten samt lämpligheten i att införa en skatt på användningen av dubbdäck, i första hand i Stockholm men även i andra berörda tätorter.

Ett system med skatt på dubbdäcksanvändning i tätort bör i första hand återspegla huvudsyftet med systemet: att varaktigt få ned de höga halterna av grova partiklar i utomhusluften. Därutöver ska systemet vara lätt att förstå och använda, uppfattas som rättvist och rättssäkert, vara effektivt, pålitligt, utvecklingsbart, trafiksäkert och lokalt förankrat samt inte innebära alltför höga kostnader för samhället och brukarna.

Det finns tre olika principer för hur ett system med uttag av skatt eller avgift på väg kan utformas: tillträdesprincipen, vistelseprincipen och färdvägsprincipen. Den första principen innebär att trafikanter betalar för att få tillträde till ett visst område, t.ex. en bro eller ett vägavsnitt. Vistelseprincipen innebär att alla som trafikerar ett område får betala, oavsett om de passerar en zongräns eller inte. Färdvägsprincipen innebär att trafikanterna betalar för den sträcka som de kör.

I dagsläget finns fyra olika metoder för att betala en vägavgift eller vägs katt på: manuell betalning, nummerskyltsregistrering, korthållskommunikation och satellitbaserade system. Det sistnämnda systemet bygger på att fordonet positioneras med hjälp av satelliter och att betalning sker för den sträcka som har körts. Korthållskommunikation är ett automatiserat system där en dosa kommunicerar med en betalstation och avgiften sedan dras från ett konto som dosan är kopplad till. Nummerskyltsregistrering inne-

bär att bilens registrerings skylt videofilmas och att betalning sker med uppgivande av registreringsnummer. Manuell betalning innebär i regel att betalning sker direkt vid en betalstation, med kontanter eller bankkort, i kassa eller i automat.

9.2 Krav på ett system med skatt på dubbdäcksanvändning i tätort

9.2.1 Allmänt om krav på ett system med skatt på dubbdäcksanvändning

För de trafikanter som använder dubbdäck kan det bli en stor förändring om en skatt på dubbdäcksanvändning i tätort införs. Det är därför viktigt att skapa en tillräcklig acceptans för ett sådant skattesystem. Acceptansen är i hög grad kopplad till hur systemet är utformat och hur införandet förbereds. Vad intäkterna används till, hur höga avgifterna är, vilken teknik som används och vad trafikanterna känner till om syftet med skatteuttaget och effekterna av alternativa åtgärder är andra faktorer som påverkar acceptansen av ett system med skatt på användningen av dubbdäck.

9.2.2 Huvudsyftet bör återspeglas

Inte minst från acceptanssynpunkt är det viktigt att utformningen av ett system med skatt på användningen av dubbdäck återspeglar huvudsyftet med det: att varaktigt sänka de höga halterna av grova partiklar i Stockholm och andra berörda tätorter genom att minska användandet av dubbdäck i dessa städer. Det innebär att en skatt på dubbdäcksanvändning inte ska tas ut annat än om och när det är lämpligt för att lösa problemet med höga partikelhalter.

9.2.3 Lätt att förstå och använda

Eftersom det tidigare inte har förekommit i vårt land att skatt tas ut på användningen av dubbdäck måste det ställas stora krav på att systemet är enkelt och okomplicerat. Systemet ska vara lätt att förstå och lätt att använda. Mot den bakgrunden är det exempelvis inte lämpligt att välja ett system som redan från början ställer krav på

att alla fordon utrustas med någon form av teknisk utrustning för elektronisk kommunikation.

För förståelsen av ett nytt skattesystem är det också viktigt med god information till de som berörs av systemet.

9.2.4 Rättvist

De eventuella differentieringar och prisskillnader som ett system med skatt på dubbdäcksanvändning skulle kunna innebära bör grundas på omständigheter som är direkt hänförliga till syftet med systemet. Allmänt sett gäller att avgiftssystem inte får innebära att vissa trafikanter drabbas av högre kostnader än vad som är motiverat av systemets syfte, t.ex. miljöhänsyn, eller att vissa, av skäl som uppfattas som godtyckliga får lägre kostnader eller helt eller delvis undantas från betalningsskyldighet.

9.2.5 Rimliga kostnader

För att en skatt på dubbdäcksanvändning ska accepteras får det inte innebära alltför stora ekonomiska påfrestningar för de enskilda trafikanterna eller för det allmänna.

Eftersom syftet med att införa en skatt på dubbdäcksanvändning är att med hjälp av ekonomiskt styrmedel påverka trafikanterna att agera på ett visst sätt – inte använda dubbdäck på sina bilar – måste systemet innehålla ett ekonomiskt incitament för den enskilde att agera på det sättet. Det innebär inte att ett system med skatt på dubbdäcksanvändning kan tillåtas vara alltför kostsamt för trafikanterna. Skatten måste stå i proportion till de miljö- och hälsoproblem som användningen av dubbdäck ger upphov till.

Vad gäller kostnaderna för det allmänna kan man utgå från att ett skattesystem inte skulle accepteras om kostnaderna för det är för höga i förhållande till intäkterna och därmed innebär ytterligare en pålaga på de enskilda medborgarna. Ett system med skatt på dubbdäcksanvändning bör därför inte medföra alltför stora kostnader för uppbyggnad och drift.

9.2.6 Effektivt, pålitligt och rättssäkert

System för uttag av skatt på användningen av dubbdäck i tätort bör, liksom för andra system som innebär uttag av skatt eller avgift, uppfylla högt ställda krav på driftsäkerhet och teknisk utformning. Särskilt automatisk betalning, om sådan används, ställer stora krav på att trafikanterna inte utsätts för felaktiga debiteringar eller liknande. Ett annat väsentligt krav är att systemet i möjligaste mån förhindrar att trafikanter oriktigt undgår betalningsskyldighet eller manipulerar systemet så att någon annan åläggs en felaktig debitering.

Kontrollen av att skattskyldigheten i ett system med skatt på dubbdäcksanvändning efterlevs får inte innebära kränkningar av trafikanternas eller andras personliga integritet. Betalning och kontroll ska ske rättssäkert.

9.2.7 Utvecklingsbart och flexibelt

Ett krav som bör ställas på ett system för uttag av skatt är att systemet är så tekniskt utformat att det tämligen enkelt går att anpassa det till nya tekniska lösningar och ytterligare differentieringar. Eventuella inledande problem ska vara enkla att rätta till och systemet bör vara så flexibelt att det går att införa nya taxor.

Den lagtekniska konstruktionen bör vara sådan att den inte försvårar eller förhindrar införandet av ny teknik eller liknande. Det är inte heller lämpligt med ett regelverk som innebär att varje sådan förändring av systemet kräver lagändring.

Det bör ställas krav på att trafikanter på ett enkelt och smidigt sätt kan skaffa den eventuella tekniska utrustning som behövs för betalning. I kravet på flexibilitet bör också ligga att trafikanterna kan använda olika typer av sätt att betala pålagan på.

9.2.8 Lokal och regional samverkan

En viktig förutsättning för att ett avgifts- eller skattesystem ska accepteras av trafikanterna och samhället i övrigt är att initiativrätten till ett införande av ett sådant system inom ett visst område tillkommer dem som i första hand berörs av systemet.

Vidare är det inte bara invånarna i den kommun eller tätort som vill införa ett system med skatt på dubbdäcksanvändning som berörs utan även boende utanför som till exempel pendlar till den tätort i vilken skatt tas ut. Det är därför angeläget att det sker lokal och regional samverkan och samråd vid utformningen av ett system med skatt på dubbdäcksanvändning.

9.2.9 Trafiksäkerhet och framkomlighet

Ett krav som bör ställas på ett system med skatt på användningen av dubbdäck är att det inte ökar risken för trafikolyckor eller försvårar framkomligheten i de tätorter där systemet införs. Krav måste därför ställas på att systemet anpassas till vad som är känt om dubbdäckens effekt på trafiksäkerhet och framkomlighet.

9.3 Avgiftsprinciper¹

9.3.1 Allmänt om avgiftsprinciper

Det finns tre olika principer för hur ett avgiftssystem för vägavgifter och vägtullar kan utformas: tillträdesprincipen, vistelseprincipen och färdvägsprincipen. Tillträdesprincipen tillämpas i dag exempelvis på förbindelserna över Öresund och Svinesund. Även trängselskattesystemen i Stockholm och Göteborg bygger på denna princip. Vägavgiften för tunga fordon, eurovinjetten, ger tillträde till hela eller delar av vägnätet i Sverige.

Nedan följer en beskrivning av de olika avgiftsprinciperna.

9.3.2 Tillträdesprincipen

Tillträdesavgift eller passageavgift är den avgiftsprincip som är vanligast när det gäller avgiftssystem med finansieringssyfte. Principen innebär att trafikanter betalar för inträde i och/eller utträde ur en zon. Trafikanter som inte lämnar zonen behöver inte betala något. Tillträdesprincipen kan också innebära att trafikanter får betala för

¹ Informationen i detta avsnitt är i huvudsak hämtad från SOU 1998:169 s. 89–92 och SOU 2003:61 s. 83–85.

tillträde till en väg eller en bro. Det vanliga är att avgiften, i system som bygger på tillträdesprincipen, inte är beroende av hur lång sträcka fordonet har framförts inom zonen.

Flera olika betalningsmetoder – både manuella och automatiska – kan användas vid tillämpningen av tillträdesprincipen. Manuell betalning kan göras antingen i direkt samband med att betalningsskyldighet uppstår eller också i förskott eller i efterhand. Med viss teknisk utrustning i fordonet, exempelvis transponderdosa för extern datakommunikation, kan automatisk betalning ske via centrala konton.

Kontrollen av om avgiften har betalats görs genom videofotografering av samtliga fordon som inte har betalat avgift och som passerar ett betalsnitt. Kontrollen kan också ske i form av stickprovskontroller. Den förstnämnda metoden innebär att registreringsskylten fotograferas på fordon som passerar om det inte kan fastställas att betalning har skett. Bilden förstörs om det senare framgår att betalning redan har skett utan att det kunde konstateras vid passagen eller om betalning sker inom den tillåtna tiden för efterskottsbetalning. I annat fall skickas en faktura med betalningsuppmaning till fordonsägaren i vilken det anges att förhöjd avgift kommer att påföras om betalning inte sker inom en viss angiven tid. Vid stickprovskontroller används också videokameror placerade vid betalsnitten, men passerande fordon fotograferas slumpmässigt. Fordon kan även kontrolleras via transponder eller annan fordonsutrustning.

Fördelarna med tillträdesprincipen är att den är enkel att förstå och kontrollera. Den kräver inte att samtliga fordon förses med någon teknisk utrustning. Nackdelen är att avgiften inte tas ut av trafikanter som endast trafikerar själva zonen utan att passera något betalsnitt. Däremot kan avgift komma att tas ut även vid mycket korta färder, förutsatt att fordonet under den korta sträckan passerar en betalstation.

9.3.3 Vistelseprincipen

En vistelseavgift innebär att avgift betalas för fordon som färdas inom en given zon. Det är således inte enbart de trafikanter som passerar en zongräns som är betalningsskyldiga. Även de trafikan-

ter som färdas inom zonen får betala. Avgiften är inte beroende av hur lång sträcka bilisten kör inom zonen.

För att kontrollera att betalning har skett för de fordon som färdas inne i zonen görs stickprovskontroller, exempelvis med videokameror. När det gäller fordon som är utrustade med transponder eller annan fordonsutrustning kan kontrollen ske med hjälp av elektronisk kommunikation.

Fördelen med vistelseprincipen är att avgift tas ut av alla som trafikerar zonen och inte bara av de som passerar ett betalsnitt. Nackdelen med ett sådant system är att avgiften inte är beroende av hur lång sträcka man kör inom zonen. Det gör att även den förare som endast flyttar sin bil en mycket kort sträcka eller gör en omparkering blir betalningsskyldig.

9.3.4 Färdvägsprincipen

Färdvägsrelaterad avgift innebär att betalning sker för det faktiska användandet av en väg. Trafikanten kan alltså debiteras för just de kostnader som den aktuella färden medför. Det förutsätter att färdvägen kan mätas. Ett sätt kan då vara att dela in vägnätet eller gatunätet i mindre avsnitt eller zoner. Principen förutsätter också att samtliga fordon är utrustade med transponder eller annan liknande teknisk utrustning.

Fördelen med färdvägsprincipen är att trafikanten betalar för den faktiska användningen av en väg och att avgiftens storlek är beroende av hur långt man kör. En klar nackdel är, som nyss nämnts, att alla fordon måste förses med en teknisk utrustning.

9.4 Tekniska lösningar²

9.4.1 Allmänt om tekniska lösningar

Det finns fyra olika typer av avgiftssystem: manuell betalning, nummerskyltsregistrering, korthållskommunikation och satellitbaserade system. Manuella system och korthållskommunikation

² Informationen i detta avsnitt är i huvudsak hämtad från SOU 2003:61 s. 85–90 och SOU 2012:60 s. 84–88.

(DSRC) används i dag till exempel på Svinesundsförbindelsen och Öresundsförbindelsen. Nummerskyltsregistrering, s.k. ANPR-baserat system, används i trängselskattesystemen i Stockholm och Göteborg. Nummerskyltsregistrering används även som kontrollfunktion i systemet med vägtull på Svinesundsförbindelsen. Satellitbaserade system används inte i Sverige i dag.

Här följer en beskrivning av de olika avgiftssystemen.

9.4.2 Manuell betalning

Manuell betalning innebär i regel att betalning sker direkt vid passage av en betalstation, med kontanter eller bankkort i kassa eller i automat.

Fördelarna med metoden är att den tekniskt sett är enkel och beprövad. Det krävs ingen särskild teknisk utrustning i fordonet och det finns mycket liten risk för kränkning av den personliga integriteten.

Nackdelarna med manuell betalning är att det uppstår höga kostnader för byggande av betalstationer och för administration samt att systemet är arbets- och utrymmeskrävande. Dessutom tar varje betalning lång tid, vilket kan medföra köbildning.

Metoden med manuell betalning har allmänt setts som svår att använda som ensam betalningsmetod vid betalning i stor skala i stadsmiljö. Däremot kan manuell betalning vara ett bra komplement till automatiska betalningsmetoder, exempelvis för tillfälliga besökare. Den kan även fungera bra i system med höga avgifter och relativt låg genomströmning.

Ett system som bygger på tillträdes- eller vistelseprincipen kan utformas så att det förutsätter att avgiften betalas i förväg för en längre eller kortare period. Vid betalning får man ett märke som fästs på bilens framruta och som anger för vilken tidsperiod betalning har skett. Kontroll av att avgiften har betalats sker manuellt vid tillträdet. En kontroll av samtliga fordon kräver förhållandevis stora personella insatser. Om kontrollen i stället görs stickprovsvis kan systemet bli både effektivt och billigt såväl i drift som vid införande. Särskilt väl lämpar sig sådana stickprovskontroller vid vistelseprincipen då kontrollen kan göras av personal som även utför annan trafik kontroll.

9.4.3 Nummerskyltsregistrering (videoregistrering)

Videoregistrering innebär att registreringsskylten på fordon som passerar en betalstation fotograferas med videoteknik och fotot lagras. Avgiften betalas på annan plats än vid betalstationen, t.ex. i automat, över internet eller per post, varvid fordonets registreringsnummer anges. Betalning kan också ske i efterskott, i nära anslutning till färden. Fotograferade registreringsskyltar jämförs med genomförda betalningar för att kontrollera att avgiften är betald.

Ett system som bygger på nummerskyltsregistrering är det så kallade ANPR-systemet. ANPR står för Automated Number Plate Recognition och utgörs av kameror som fotograferar fordonspassager och därefter kontrollerar mot ett register att betalning har skett, alternativt skickar en räkning till fordonsägaren baserat på passagen.

En fördel med denna metod är att den inte kräver någon särskild teknisk utrustning i fordonen, vilket underlättar för exempelvis tillfälliga besökare. Den som tar upp avgiften har kontroll över hela systemet och dess data. En fördel här är att en bild finns tillgänglig i utredningsfall.

Nackdelen är att systemet inte är speciellt väl anpassat för avgifter som tas ut för en viss körd sträcka. Tekniken är inte heller helt automatiserad, vilket innebär att hantering och administration av bilder och betalningar kan bli kostsam. Den omfattande bildhanteringen innebär också att den personliga integriteten särskilt måste värnas. Ytterligare en nackdel är att systemet förutsätter tillgång till ägaruppgifter från utländska fordonsregister om utländska fordon omfattas av betalningsskyldigheten. Videoregistrering som teknisk lösning är till för att identifiera fordon. Däremot är det, i vart fall i nuläget, inte möjligt att identifiera exempelvis vilken typ av däck fordonet är försett med.

9.4.4 Korthållskommunikation

Ett avgiftssystem baserat på korthållskommunikation innebär att en dosa – en s.k. transponder – monteras i vindrutan på fordonet. Transpondern kommunicerar elektroniskt med en transceiver (dvs. en mottagare exempelvis i form av en antenn) vid betalstationen.

Transpondern benämns ofta OBU (on-board unit), bricka eller dosa. Genom kommunikation mellan transponder och transceiver utbyts nödvändig information för att genomföra en avgiftstransaktion. Avgiften dras automatiskt från ett konto knutet till dosans elektroniska identitet. Kommunikationstekniken benämns även DSRC, vilket står för Dedicated Short Range Communication, och är en standardiserad teknik för kommunikation på korta avstånd mellan fordon och antenner i vägsystemet. Sådana system finns i drift över hela världen och är även beprövad för tätortsförhållanden.

DSRC-anläggningar kompletteras oftast med ett kamerasystem som fotograferar varje passage för det fall DSRC-transaktionen fallerar eller inte stämmer eller där det inte finns någon transponder.

Fördelarna med tekniken är att den är enkel och beprövad samt flexibel. Möjligheterna att differentiera avgifterna avseende tid, plats och fordonstyp är goda.

Nackdelarna är att tekniken förutsätter betalning vid ett betalnitt (en betalstation) och att det är svårare att ta hänsyn till körd sträcka samt att det krävs att de flesta har en transponder i bilen. Om det inte är ett krav på att inneha transponder i bilen måste systemet kompletteras med andra icke-automatiserade betalningsmetoder, exempelvis manuell betalning eller videoregistrering. Även denna metod bygger på att det är fordonet som ska identifieras.

9.4.5 Satellitbaserade system

Satellitbaserade avgiftssystem tar hänsyn till hur lång vägsträcka och på vilka vägar ett visst fordon har framförts. Grundtekniken baseras på att fordonet positioneras med hjälp av satelliter och koordinaterna skickas med en viss rytm från transpondern över telenätet till betalningsförmedlarens centralsystem. Körmonstret loggas mot en karta hos avgiftsupptagaren och jämförs mot en prislista varefter avgiften kan bestämmas. Kontrollen av efterlevnaden sker i satellitbaserade system bland annat med hjälp av en DSRC-transponder som kommunicerar med mottagare (transceivers) i vägsidesportaler eller ombord på mobila enheter. Även denna teknik bygger på att det är fordonet som ska identifieras, inte däckens.

Fördelen med systemet är att det finns en koppling mellan de kostnader som utnyttjandet av vägen ger och framräknad avgift. Man slipper även dyrbara investeringar i betalstationer.

Nackdelarna med systemet är att tekniken fortfarande är under utveckling och föremål för standardisering. Övervakningen är mer komplicerad och det är dyrt att utrusta fordonen med nödvändig teknisk utrustning för att identifiera fordonet och dess färd. Även här måste problemet lösas med betalning för de fordon som inte har någon transponder. En uppenbar nackdel är också integritetsaspekten i och med att fordonets position följs och registreras.

9.5 Överväganden om val av system för uttag av skatt på dubbdäcksanvändning i tätort

När det gäller vilka krav som bör ställas på ett system för uttag av skatt på användningen av dubbdäck i tätort ska det framhållas att de i avsnitt 9.2 redovisade egenskaperna inte är uppställda i någon inbördes rangordning. Om kraven inte går att helt förena kan det bli nödvändigt att något önskemål får stå tillbaka för att något annat ska kunna tillgodoses. I en sådan situation måste man göra en prioritering.

Det viktigaste vid utformningen av ett system med skatt på användningen av dubbdäck är att det utformas på ett effektivt sätt med hänsyn till sitt primära mål: att få ner halterna av grova partiklar i utomhusluften i berörda tätorter. Eftersom det är fråga om en miljöskatt ska den sättas så nära källan som möjligt. Dubbdäck används av trafiksäkerhets- och tillgänglighetsskäl och det är därför viktigt att en skatt på dubbdäcksanvändning upplevs som adekvat för dem som ska bära den. Systemet ska också vara administrativt hanterligt, inte medföra orimliga kostnader för det allmänna och passa väl in i gällande trafiklagstiftning.

Frågan är då vilken av de beskrivna principerna och tekniska lösningarna som bäst skulle kunna tillgodose de krav som bör ställas på ett system för uttag av skatt på dubbdäcksanvändning.

Tekniken för avgiftssystem som bygger på differentiering efter färdväg är i dagsläget inte fullt utvecklad för praktiskt bruk och förutsätter dessutom att alla fordon utrustas med någon form av sändningsutrustning. Eftersom införande av en skatt på dubbdäcks-

användning i tätort skulle vara något helt nytt är en sådan lösning inte något tänkbart alternativ.

Såväl tillträdesprincipen som vistelseprincipen kan i och för sig sägas uppfylla kraven på lättförståelighet och användarvänlighet. Tillträdesprincipen med nummerskyldsregistrering har den fördelen att den är väl beprövad i Sverige, bland annat genom trängselskattesystemen i Stockholm och Göteborg. Skulle man dessutom kunna använda sig av de kameror som redan är uppsatta vid trängselskattesystemens betalstationer skulle ett system som bygger på den principen inte bli särskilt kostsamt i uppförande och drift. Tekniken med videoregistrering är så utvecklad att den upplevs som rättvis och pålitlig samt uppfyller kraven på flexibilitet, rättssäkerhet och skydd för den personliga integriteten. Eftersom debitering sker i efterskott uppstår inte heller någon risk för köbildning eller trafikstockning. Ett sådant system underlättar också för de trafikanter som kör sällan i innerstan eftersom de kan välja att köra in med dubbdäck, om de betalar en skatt.

Kamerorna i dagens trängselskattesystem kan emellertid inte läsa av vilka bilar som har eller inte har dubbdäck. De kan endast identifiera vilka bilar som passerar. Ett skattesystem som utnyttjar den tekniken skulle därför behöva kompletteras med någon form av underrättelseskyldighet till fordonsregistret om att dubbdäck ska användas. Det gäller generellt för de tekniska lösningarna som i dag finns för betalning av diverse vägavgifter, att dessa bygger på att det är bilarna som ska identifieras. Såvitt utredningen vet finns det ingen tillgänglig teknik som kan identifiera däcktyp.

En klar nackdel med tillträdesprincipen som avgiftsprincip vid en eventuell skatt på dubbdäcksanvändning i tätort är att det bara är de fordon som passerar ett betalsnitt som skulle bli betalningsskyldiga. Det är dock inte bara de bilar (med dubbdäck) som passerar ut eller in i en given zon som bidrar till att slitagepartiklar bildas och virvlar upp. Även de fordon som körs med dubbdäck inom en zon påverkar partikelhalterna i luften. Med ett sådant system skulle det bli svårare att uppnå huvudsyftet med en skatt på dubbdäcksanvändning, eller i vart fall att få acceptans för det.

En tillämpning av vistelseprincipen som avgiftssystem för uttag av skatt på användningen av dubbdäck skulle däremot innebära att alla dubbdäcksförsedda fordon som trafikerar zonen, oavsett om färden sker utifrån eller påbörjas inom zonen, omfattas av betal-

ningsplikten. Ett sådant system skulle svara mot huvudsyftet med systemet – att få ned dubbdäcksandelen – och kan väntas ha positiv effekt på partikelproblemen. Nackdelen är att skatten inte är beroende av hur lång sträcka man kör inom zonen, vilket gör att även mycket korta sträckor blir skattepliktiga.

Ett relativt enkelt system skulle vara att de fordonsägare som vill använda dubbdäck på sina bilar i förväg får betala för rätten att färdas inom ett visst område. Bilen skulle då inte få brukas med dubbdäck förrän betalning har skett. Det skulle vara möjligt att betala för en kortare period, vilket underlättar för sällananvändarna, dvs. de som tillfälligt besöker orten i fråga eller av annan anledning väljer att köra med dubbdäck på sina bilar endast vid enstaka tillfällen. Möjligheten skulle också finnas att betala för en längre period, vilket är praktiskt för de som dagligen trafikerar det skattebelagda området.

Fördelarna med nyss nämnda system är att det är lätt för trafikanterna att förstå, rättvist eftersom skatten belastar alla som väljer att använda dubbdäck, rättsäkert då risken för feldebitering är liten och inte innebär några ingrepp i den personliga integriteten. Ett system med förskottsbetalning kan också innebära mindre arbetsinsatser och därmed lägre administrativa kostnader för den myndighet som ska sköta uppbörden eftersom det inte förekommer någon hantering av fakturor och påminnelser. Ytterligare en fördel med ett sådant system är att det kan införas på relativt kort sikt och att det inte kräver några större ekonomiska eller materiella insatser i uppförande och drift. Metoden är beprövad i och med dess likheter med det norska systemet med lokala avgifter på dubbdäcksanvändning.

Ett alternativ till förskottsbetalning skulle kunna vara att trafikanterna i förväg får anmäla att de avser att använda dubbdäck under en viss period i ett område som omfattas av skatt på dubbdäcksanvändning. Uppgifterna skulle sedan bli registerförda. Genom ett sådant förfarande skulle kostnaderna för nyinvesteringar i betalningslösningar kunna hållas nere. Det är inte heller nödvändigt att varje fordon förses med någon form av teknisk utrustning. Ett anmälningsförfarande bygger i och för sig på frivillighet, men det finns stora vinster att göra när det gäller debitering och övervakning eftersom nödvändiga uppgifter skulle finnas tillgängliga i registret.

En skatt som ska betalas på den skattskyldiges eget initiativ, vilket blir fallet vid tillämpningen av vistelseprincipen och manuell betalning, måste utformas på ett enkelt, lättförståeligt och överblickbart sätt. Ett mer komplext system ställer större krav på informationsinsatser och medför normalt högre kostnader. Rent allmänt kan man säga att ju mer komplext ett system är, desto mer kostar utvecklingen och administrationen av det. Sådant som komplicerar ett system är differentierade taxor, möjlighet att betala för olika perioder, flera olika betalningssätt och möjlighet att betala såväl i förväg som i efterskott. Detta måste beaktas vid utformningen av ett system med skatt på användningen av dubbdäck. Det får vägas mot att ett system som är enkelt och lättillgängligt för trafikanterna kan väntas få hög efterlevnad.

För hög efterlevnad krävs även att systemet är förenat med en väl utformad kontrollfunktion, till exempel i form av omfattande stickprovskontroller. Det i sin tur innebär stora kostnader för samhället. Ett effektivt och avskräckande sanktionssystem krävs också för att förmå bilägare att betala skatt på dubbdäcksanvändning.

Utredningen tar ställning till hur ett system med skatt på dubbdäcksanvändning i tätort bör utformas i kapitel 12.

10 Reglering av användning av dubbdäck i tätort – skatt jämfört med förbud

10.1 Sammanfattning

Utredningens huvudsakliga uppgift är att ta fram förslag på åtgärder som varaktigt kan minska de höga halterna av PM_{10} i Stockholm och andra tätorter, så att luftkvalitetsdirektivets gränsvärden kan nås. Utredningen ska särskilt bedöma ändamålsenligheten, och lämpligheten, i att införa en skatt på dubbdäcksanvändning. För- och nackdelar med olika tänkbara åtgärder ska belysas och åtgärderna vägas mot varandra. I denna avvägning är enligt kommittédirektiven en samhällsekonomisk konsekvensanalys av stor vikt.

För att bedöma lämpligheten av och ändamålsenligheten med att införa en skatt på dubbdäcksanvändning har utredningen valt att använda information från Stockholm för att beskriva och jämföra konsekvenserna mellan ett förbud mot användning av dubbdäck på en enskild gata och en skatt på dubbdäcksanvändning som omfattar ett större område. De aspekter som enligt utredningens direktiv ska belysas (hälsa, miljö, trafiksäkerhet och tillgänglighet) är i fokus men även andra konsekvenser diskuteras. Alla konsekvenser har dock inte varit möjliga att kvantifiera och värdera monetärt och det finns osäkerheter förenat med gjorda bedömningar.

Resultaten av analysen är att en skatt förväntas ha större effekt på användningen av dubbdäck och därmed större effekt på hälso-riskerna med grova partiklar. Minskade hälsorisker berör framförallt de som bor i skattezonen.

Utredningens bedömning är att såväl ett förbud som en skatt behöver kompletteras med andra åtgärder för att förhindra att över-skridanden sker eftersom meteorologiska förhållanden har stor

betydelse för när så sker. När det gäller sådana kompletterande åtgärder är behoven större, och därmed kostnaderna, med ett förbud på en enskild gata än för en skatt som minskar användningen av dubbdäck i ett större område. Vad gäller intäkter är även dessa svåra att bedöma eftersom det är oklart vilka anpassningar som sker och vilken förändring som behövs över tid. Intäkterna bedöms dock täcka kostnaderna för administrationen av ett skattesystem.

10.2 Allmänt om samhällsekonomisk analys på transportområdet

Försvar, polis, infrastruktur, och andra så kallade kollektiva nyttigheter, produceras inte av konkurrerande privata företag. I stället är det de politiskt valda församlingarna i kommunerna och landsingen samt riksdag som avgör vilka tjänster som ska tillhandahållas i gemensam regi, i vilken omfattning det ska ske och om verksamheten ska bekostas med skatter och/eller avgifter. I större eller mindre omfattning delegeras beslutsfattandet till olika delar av den offentliga förvaltningen.

Transportsektorn är ett av de områden där den offentliga sektorn till stora delar utformar infrastrukturen och genom olika styrmedel påverkar funktionen av systemet. Genom att ställa krav på exempelvis kunskap hos föraren, bilarnas prestanda och tillåtna hastigheter försöker staten åstadkomma ett transportsystem som ger tillgänglighet med begränsade negativa effekter i form av olyckor samt miljö- och hälsopåverkan. Trafikverket och Transportstyrelsen är de myndigheter som har huvudansvaret för transportsystemets utformning och funktion.

Det arbete som Trafikverket och Transportstyrelsen bedriver påverkas även av det regelverk som utformas av andra myndigheter, exempelvis Naturvårdsverket när det gäller miljöfrågor. Inom vissa områden, exempelvis luftkvalitet, är det därutöver internationella överenskommelser och regelverk som ligger till grund för de beslut som Sverige och Naturvårdsverket fattar. Det gäller exempelvis gränsvärden för partiklar och andra luftföroreningar.

För att samhälleliga beslutsfattare ska kunna ta ställning till om regleringar för att påverka beteenden ska införas, och hur de i så fall ska utformas, krävs ett tillfredsställande beslutsunderlag. Genom att

så långt som möjligt sammanfatta de effekter som varje reglering kan bedömas få, den nytta¹ som den kan tänkas ge och de kostnader som den beräknas medföra, och att jämföra olika sätt att reglera beteenden, är det mer troligt att det fattas ett beslut som i det långa loppet gynnar hela samhällets välfärd. Ett sådant utfall kallas samhällsekonomiskt effektivt eftersom resurser har använts på bästa sätt och hänsyn har tagits till negativa effekter såsom luftföroreningars påverkan på människors hälsa eller risken för olyckor i olika sammanhang.²

För att undersöka om en reglering är effektiv används samhällsekonomisk konsekvensanalys där det undersöks om de negativa effekter som ändå uppstår är avvägda mot de nyttor som regleringen ger. Möjligheten att bedöma hur effektiv en reglering är begränsas dock av tillgången på information. Analys och bedömning av osäkerheter i tillgänglig information är därför en viktig del i denna typ av beslutsunderlag. Innehållet i den samhällsekonomiska konsekvensanalysen ger också grunden för en fördelningsanalys av vilka som vinner och vilka som förlorar på en viss reglering.³

Ett exempel från transportområdet där denna analysmetod har använts i Sverige för att bedöma effekterna i olika dimensioner av en reglering är försöket med trängselskatt i Stockholm⁴. Det exemplet illustrerar vilka delar som ingår i en analys av detta slag. Det finns dock skillnader mellan denna reglering och en påлага på användning av dubbdäck, som gör att både utfall och innehåll blir annorlunda. Exempelvis visar en jämförelse mellan intäkterna från avgifterna på

¹ Detta begrepp används i Sverige och motsvarar det engelska ”benefit”. Nyttan är förändringar i individens välfärd, vilket exempelvis blir fallet om risken för trafikolyckor eller människors hälsa påverkas.

² Av förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning följer att myndigheter som beslutar om föreskrifter eller allmänna råd ska utreda konsekvenserna av dessa. Förordningen redovisar också vad en sådan analys ska innehålla. I den beskrivningen används beteckningen reglering och regleringsalternativ. I miljömålsarbetet används ofta begreppen styrmedel och åtgärd. I Naturvårdsverket, Styrmedel för att nå miljö kvalitetsmålen, rapport 6415, 2012 ges följande definition av dessa två begrepp (s. 10): ”Ett *styrmedel* ger incitament till att begränsa eller öka användningen av en vara eller tjänst. En *åtgärd* är den handling som en aktör (företag eller en individ) genomför till följd av ett styrmedel.” Notera dock att det även kan vara delar av den offentliga sektorn som genomför åtgärder till följd av ett styrmedel. Miljö kvalitetsnormer för utomhusluft är exempel på det eftersom det är ett styrmedel som ställer krav på kommuner att kontrollera luftkvaliteten och också att genomföra åtgärder om en norm överskrids.

³ För mer information om bakgrund, innehåll och användning av samhällsekonomisk analys när det gäller miljöproblem, se Kriström och Bonta Bergman, Samhällsekonomiska analyser av miljöprojekt – en vägledning, Naturvårdsverket, Rapport 6628, 2014.

⁴ Transek, Samhällsekonomisk analys av Stockholmsförsöket, 2006:31.

dubbdäcksanvändning i Oslo och intäkterna för trängselskatten i Stockholm att de förra är betydligt lägre. Orsaken till det är att för trängselskatten ger varje passage in i zonen en intäkt men för avgift på dubbdäcksanvändning kan ett fordon som har betalt säsongsgavgift köra in och ut i skatteområdet utan att kostnaden påverkas.

I analysen av försöket med trängselskatt utvärderades inte heller en alternativ regleringsmöjlighet som exempelvis ett förbud⁵. Det finns dock vissa slutsatser när det gäller bedömning av samhällsekonomisk nytta som även gäller för en skatt på användning av dubbdäck och som vi därför återkommer till i den avslutande diskussionen i detta kapitel.

10.3 Analys av dubbdäcksreglering

10.3.1 Allmänt om analysens omfattning och innehåll

Som har framgått av beskrivningarna i kapitel 5 är dubbdäcksanvändning en viktig källa till de emissioner av grova partiklar som orsakar överskridanden av den svenska miljö kvalitetsnormen för PM₁₀ i gatunivå. Att reglera användningen av dubbdäck genom en skatt eller ett förbud är ett sätt att minska dessa emissioner vid källan.

För att bedöma ändamålsenligheten med att införa en skatt har utredningen valt att beskriva och jämföra konsekvenserna mellan nuvarande dubbdäcksförbud på Hornsgatan i Stockholm, en skatt på dubbdäcksanvändning i ett område motsvarande den nuvarande trängselskattazonen samt en skatt i ett område som omfattar den utökade zonen för trängselskatt, där även Essingeleden är inkluderad. Att utredningen har valt dessa geografiska avgränsningar för skattazonen i analysen beror på att det framförallt är i Stockholms innerstad som överskridanden sker. Det finns även mer detaljerad information om trafikarbetet i trängselskattazonen, vilket behövs för att genomföra analysen.

⁵ Exempel på hur analysen kan användas för att jämföra olika alternativ finns däremot i en nyligen genomförd utredning som togs fram som underlag för att besluta om en eventuell ändrad utformning av trängselskatten, se Trafikverket, Förändrade trängselskatter i Stockholm, Underlag för 2013 års Stockholmsförhandling, 2013.

Utredningen använder i analysen Stockholmsregionen som fallstudie eftersom det är denna tätort som framförallt pekas ut i kommittédirektiven. Ytterligare ett skäl är att beskrivningen av problemen med höga halter och överskridanden av den svenska miljökvalitetsnormen för PM_{10} i gatunivå (kapitel 5 och 6) har visat att detta område har mer omfattande problem i jämförelse med andra tätorter i Sverige. Detta är också ett område där det sedan tidigare finns beräkningar genomförda och varifrån det finns tillgång till information som krävs för att genomföra en analys.

Lärdomarna från analysen som föregick införandet av det norska systemet med lokala avgifter på dubbdäcksanvändning, som beskrivs i avsnitt 3.3.2, är att det finns en rad effekter som är viktiga att bedöma vid en reglering av dubbdäcksanvändning. Det gäller inte minst olycksrisker och kostnader för vinterväghållning. Vid bedömningen är det också viktigt att känna till de olika hälsoeffektsamband som finns för partiklar av olika storlek och från olika källor. Antagande om effektsambanden har stor betydelse för bedömningen av hälsoeffekter i en konsekvensanalys.

Det norska exemplet visar också att även den geografiska avgränsningen, det vill säga på vilka platser som reglering är en effektiv åtgärd, behöver undersökas. I avsnitt 7.5 finns beskrivet hur begränsningar av användningen av dubbdäck i olika geografiska områden i Norge analyserades. Slutsatsen blev, som tidigare nämnts, att det var mest kostnadseffektivt att införa begränsningar i större tätorter.

Det kan också finnas skäl att efter hand ompröva den reglering av dubbdäcksanvändning som har gjorts genom att införa en påлага på användningen. Som exempel kan Trondheim nämnas där kommunen har valt att ta bort avgiften på dubbdäcksanvändningen för att i stället pröva andra sätt för att begränsa användandet, däribland möjligheten att införa någon form av förbud.

En sak som gör beslut om reglering av dubbdäcksanvändning speciellt är avvägningen mellan eventuella risker för trafikolyckor och risker för ohälsa. Detta är en återkommande fråga i den allmänna debatten om användning av dubbdäck och är också en fråga som

ska analyseras enligt utredningens direktiv.⁶ Erfarenheter från det norska systemet med avgift på dubbdäcksanvändning visar dock att motsättningen kan mildras genom olika åtgärder från samhällets sida, exempelvis minska olycksrisken genom förbättrat vägunderhåll vintertid. På liknande sätt kan partikelhalterna i gatunivå under varma dagar på våren minskas med ett mer aktivt arbete med dammbindning.

Beträffande analys av reglering av dubbdäcksanvändning i en specifik tätort, eller del av en tätort, finns det också geografiska dimensioner att beakta. Det handlar dels om hur omfattande problemet med höga halter av partiklar är, dels om hur en reglering påverkar befolkningen. Nyttan av en reglering, till följd av minskade partikelhalter, tillfaller framförallt de som bor inom det område som regleringen omfattar medan behovet av anpassningar kan finnas i ett större geografiskt område. Nyttor och kostnader kan därför komma att bäras av olika trafikantgrupper och av olika offentliga aktörer.

10.3.2 Kostnader och nyttor med minskad användning av dubbdäck – illustration och diskussion

I detta avsnitt beskriver vi hur en lämplig nivå på en reglering av användning av dubbdäck kan variera mellan olika miljöer. Vi beskriver också de samhälleliga kostnader som blir följden om en enhetlig reglering införs. För att illustrera detta tänker vi oss att det finns två vägsträckor med samma trafikarbete längs en större väg där den ena passerar genom ett tätbefolkat område och den andra passerar genom landsbygd. På båda platserna sker det överskridanden av miljökvalitetsnormernas gränsvärden i gatunivå. Det är endast i tätort som emissionerna medför en ökning i befolkningens exponering för partiklar och därmed bidrar till ohälsa. Utöver detta skiljer sig vinterväghållningen åt på dessa vägsträckor, vilket innebär att nyttan med en given mängd körda kilometer med dubbdäck är olika stor.

⁶ Denna avvägning diskuteras exempelvis i en tidigare genomförd svensk samhällsekonomisk analys av reglering av användning av dubbdäck, se Angelov, *The Studded Tire – a Fair Bargain? A Cost-Benefit Assessment*, VTI särtryck 35A, 2003.

I figurerna nedan illustrerar den heldragna kurvan med negativ lutning den marginella externa nyttan av antalet körda kilometer med dubbdäck givet samhällets saltning av vägen⁷. Nyttan är minskad olycksrisk genom att friktionen förbättras under perioder med halt väglag. Denna marginella nytta är högre om användningen, och därmed antalet körda kilometer med dubbdäck, är noll men avtar i takt med att antalet körda kilometer med dubbdäck ökar. Detta eftersom dubbdäck ruggar upp en hal yta och också sliter ner den, vilket förbättrar väggreppet för övriga trafikanter. Denna effekt är stor inledningsvis, men avtar sedan.

Den horisontella linjen är den marginella externa kostnaden för enat med i figur 1 vägslitage och hälsoeffekter och i figur 2 enbart vägslitage. Det innebär att kostnaden för samhället för varje enhet ökning av slitage respektive halter av partiklar är densamma oavsett mängden utsläpp⁸.

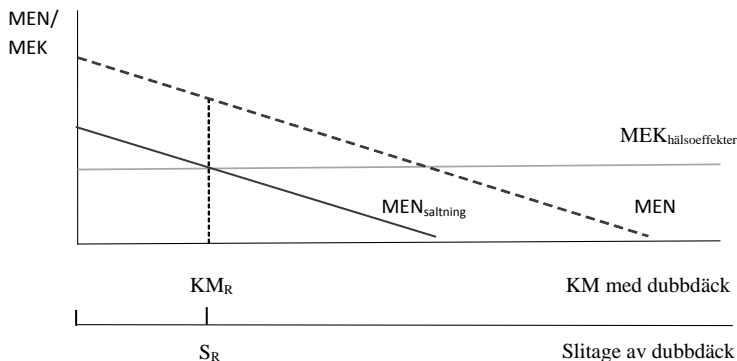
I figur 1 illustreras den optimala andelen dubbdäck på den sträcka som passerar tätorten då vi jämför nyttan av minskad olycksrisk med kostnaden för en ökad hälsorisk. På denna sträcka är det effektivt med en reglering (R) som innebär en liten andel dubbdäck, dvs. antalet körda kilometer med dubbdäck (KM) är lågt⁹. Detta eftersom den marginella externa kostnaden för vägslitage och hälsoeffekter är hög samtidigt som den marginella nyttan av dubbdäck är liten beroende på att samhället lägger resurser på saltning av vägen. Det senare minskar risken för halka.

⁷ De streckade linjen är den marginella externa nyttan av dubbdäck på denna väg om den inte hade behandlats med salt för att minska risken halka. Att samhället saltar innebär att nyttan av dubbdäck är lägre eftersom det blir färre tillfällen med halka på vägen.

⁸ Om effektsambanden hade varit icke-linjära, dvs. hälsoeffekterna skulle förändras med den totala mängden utsläpp, hade linjen haft ett annat utseende, antingen en rät linje med en positiv lutning, eller en kurva som lutade uppåt. Linjära effektsamband är dock det som vanligtvis antas i hälsokonsekvensbedömningar.

⁹ Att minska mängden dubb i däck och begränsa tiden då dubbdäck får användas är ett sätt att begränsa dubbdäcksanvändningen och därmed vägslitaget.

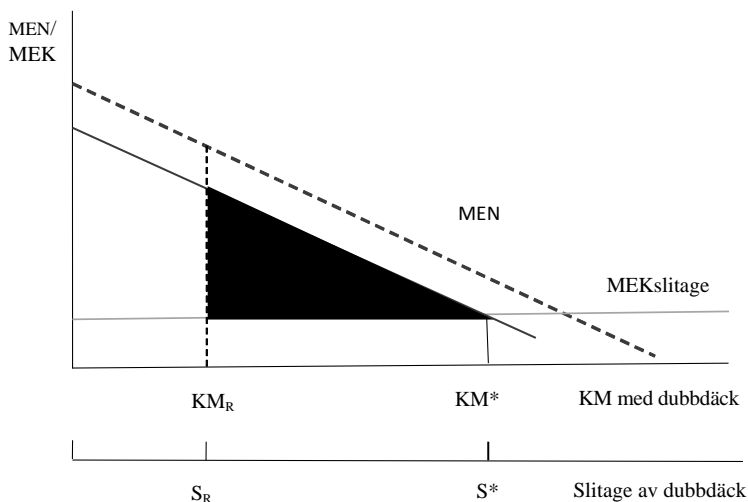
Figur 1 Illustration av marginell extern nytta och kostnad förenad med användning av dubbdäck för väg i tätort, samt optimal nivå för en reglering



Med de förhållanden som råder på den andra vägsträckan skulle samma nivå R på reglering av användning av dubbdäck leda till en välfärdsförlust för samhället. På denna väg, vid det låga antal körda kilometer med dubbdäck som R innebär, är den marginella externa nyttan av ökad användning av dubbdäck högre än den marginella externa kostnaden av ökat slitage. Den optimala mängden körda kilometer med dubbdäck är i detta fall KM^* .

Den svarta triangeln i figur 2 visar den förlust som uppstår till följd av en reglering. Kostnaden bärs av trafikanterna antingen genom att olyckorna ökar eller genom att de måste anpassa sitt beteende för att olyckorna inte ska öka. Det senare kan vara i form av minskad hastighet eller inställda resor vid dåliga vägförhållanden, vilket i sin tur ger en sämre tillgänglighet. Trafikanternas anpassningskostnad skulle kunna minskas om samhället ökade vinterväghållningen även på denna väg.

Figur 2 Illustration av marginell extern nytta och kostnad förenad med användning av dubbdäck för väg på landsbygd, samt optimal nivå på användning av dubbdäck jämfört med en reglering baserad på situationen i tätorten i figur 1



Vad exemplet och figurerna har illustrerat är att det finns ett situationsberoende när det gäller effekterna av en reglering av dubbdäcksanvändning. Storleken på de effekter vi har illustrerat, och den önskvärda nivån på antalet körda kilometer med dubbdäck, är beroende av de val som samhället har gjort, exempelvis när det gäller vinterväghållning och lokaliseringen av vägen.

Exemplet illustrerar också att trafikanter kommer att möta olika vägförhållanden beroende på var de färdas. Trafikanter som bor eller färdas på platser där dubbdäck bedöms ha betydelse för att minska olycksrisken vid halka (därför att vinterväghållningen håller en lägre nivå samtidigt som effekterna av dubbdäcksanvändning på människors hälsa är liten eller noll) kan få en välfärdslust med en reglering. För att uppnå samhällsekonomisk effektivitet är det därför önskvärt att reglering av dubbdäcksanvändning utformas så att det möjliggör för personer att göra anpassningar utifrån personliga resvanor. Styrmedel som är mer flexibla och tillåter individuell anpassning är mer kostnadseffektiva, eftersom anpassningskostnaderna för att nå en viss effekt är lägre.

Skillnaden mellan ett förbud mot användningen av dubbdäck och en skatt på detsamma är att det förra inte tillåter sådana anpassningar till personliga resvanor, i alla fall inte om förbudet gäller i större områden. Är det ett mindre område som ett förbud omfattar, som exempelvis Hornsgatan i Stockholm, kan den enskilde som anser sig behöva dubbdäck välja andra vägar. Med en skatt har alla trafikanter möjlighet att använda dubbdäck mot betalning och därmed färdas överallt. Det innebär en större flexibilitet. De som i huvudsak färdas på vägar utanför tätort kan, i stället för att byta till dubbfria vinterdäck, välja att betala skatt när de vid enstaka tillfällen reser in till tätorten. De som huvudsakligen färdas inom tätorten kan för sin del välja att byta till dubbfria däck för att inte behöva betala. Effekten av en reglering genom skatt som ett medel för att minska överskridanden är dock mer osäker än av ett förbud eftersom det vid en skatt inte går att styra var minskningen av dubbdäcksanvändningen sker.

Ytterligare något som figurerna illustrerar är att samhällets externa kostnader för vägslitage, och i fallet med tätort hälsoeffekter, minskar om användningen av dubbdäck begränsas genom en reglering. I detta fall tillkommer i stället kostnader för att införa och upprätthålla ett styrmedel samt även eventuella anpassningskostnader för samhället (i form av ökad saltning) och enskilda individer (ett ändrat resande vid behov). Det är dessa effekter i olika dimensioner som den samhällsekonomiska konsekvensanalysen kommer att beskriva och, i den mån det är möjligt, kvantifiera och värdera i monetära termer. Effekterna kommer att variera beroende på typ av reglering (förbud eller skatt) och på omfattningen av den.

10.4 Konsekvensanalys för Stockholms län och stad

10.4.1 Utgångsläget för analysen – situationen i Stockholms län och stad

För att bedöma effekterna av att reglera dubbdäcksanvändningen i Stockholmsregionen behöver problembilden klarläggas. Vi inleder därför analysen med en beskrivning av hur situationen ser ut i Stockholms län när det gäller befolkning, trafikarbete, emissioner, väderförhållanden, arbete med vinterväghållning och var överskridanden av den svenska miljö kvalitetsnormen för PM_{10} i gatunivå sker.

Stockholms län¹⁰ omfattar 26 kommuner med totalt 2 192 433 invånare (2014). Stockholms stad är den största kommunen med nästan 900 000 invånare. Länet sträcker sig från Grisslehamn i norr till Nynäshamn i söder, en sträcka på cirka 17 mil. Trafikverket anger i sin beskrivning av området att de har 329 mil väg – från Ellan norr om Grisslehamn till Herrhamra på Torö i söder. Driften av de statliga vägarna i Stockholms län är enligt Trafikverket indelad i tio områden. I varje område finns en entreprenör som svarar för skötseln och underhållet av vägen. Dessutom finns det de kommunala vägnäten i respektive kommun som kommunerna ansvarar för.

Av tabell 10.1 framgår hur trafikarbete och emissioner av PM₁₀ (både avgas och slitage) från transporter fördelar sig mellan olika kommuner i Stockholms län¹¹. Av sammanställningen framgår att vissa kommuner har relativt sett stora utsläpp i förhållande till befolkningens storlek. Detta gäller exempelvis Nykvarn, Salem, Sigtuna, Upplands-Bro och Sollentuna som alla har större nationella vägar som passerar genom kommunen under längre sträckor.

Vidare framgår det av tabellen att det är Stockholms stad som har det största trafikarbetet och också de största utsläppen. I tabellen finns också markerat med ett kryss vilka av kommunerna som ingår i det som kallas Storstockholm. Detta område har ungefär 1,6 miljoner invånare och antalet körda fordonskilometer är cirka 7 000 miljoner. I tabellen är också framräknat genomsnittliga emissionsfaktorer på årsbasis för respektive kommun. Dessa varierar beroende på skillnader i fordonssammansättning, hastighet, dubbdäcksandel osv.

¹⁰ Detta sammanfaller med Stockholms läns landsting och Trafikverkets region Stockholm.

¹¹ Informationen om trafikarbete och emissioner är hämtad från rapporten Luftföroreningar i Stockholms och Uppsala läns samt Gävle och Sandviken kommun, Utsläppsdata för år 2011, LVF 2013:10. Informationen om befolkning är hämtad från SCB befolkningsstatistik år 2011.

Tabell 10.1 Emissioner och trafikarbete i kommuner i Stockholms län

Kommun	Stor- stockholm	PM10 (ton)	Fkm (miljoner)	Emissions- faktor (g/fkm)	Befolkning	Fkm/ invånare
Botkyrka		150	450	0,33	84 677	5 314
Danderyd	X	90	250	0,36	31 799	7 862
Ekerö	X	40	160	0,25	25 767	6 210
Haninge		170	430	0,40	78 326	5 490
Huddinge	X	220	640	0,34	99 049	6 461
Järfälla	X	110	280	0,39	67 320	4 159
Lidingö		30	120	0,25	44 081	2 722
Nacka	X	150	460	0,33	91 616	5 021
Norrtälje		190	550	0,35	56 245	9 779
Nykvarn		105	210	0,50	9 331	22 506
Nynäshamn		50	150	0,33	26 248	5 715
Salem		90	200	0,45	15 694	12 744
Sigtuna		240	540	0,44	41 329	13 066
Sollentuna	X	300	710	0,42	65 891	10 775
Solna	X	200	650	0,31	69 946	9 293
Stockholm	X	880	3 200	0,28	864 324	3 702
Sundbyberg	X	30	130	0,23	39 539	3 288
Södertälje		340	810	0,42	87 685	9 238
Tyresö	X	20	80	0,25	43 328	1 846
Täby	X	130	390	0,33	64 558	6 041
Uppl. Bro		130	280	0,46	23 984	11 674
Uppl. Väsby		150	360	0,42	40 194	8 957
Vallentuna		100	250	0,40	30 715	8 139
Vaxholm	X	15	60	0,25	11 141	5 386
Värmdö		70	240	0,29	38 894	6 171
Österåker	X	110	300	0,37	39 792	7 539
Stockholms län		4 100	11 700	0,35	2 091 473	5 594

Källa: LVF rapport 2013:10, SLB Analys och SCB (befolkning).

Enligt Trafikverket¹² har Stockholms län ett tufft vinterklimat, vilket bland annat beror på närheten till havet. Vädret på vintern är ofta fuktigt och blåsigt och temperaturen växlar snabbt mellan

¹² www.trafikverket.se/Privat/I-ditt-lan/Stockholm/Sa-skoter-vi-vintervagarna-i-Stockholms-lan/Tufft-klimat-och-tat-trafik-i-Stockholms-lan/

plus- och minusgrader. Nederbörd som börjar som regn kan lätt övergå till underkyllt regn eller till blötsnö. När det är kallt kan vinden bidra till att snön blir till blankis. Dessutom kan det, i början av vintern när kall luft sveper över det relativt varma havsvattnet, driva in snöbyar från havet in över kustområdena, främst Roslagen och Södertörn. En vanlig Stockholmsvinter kan ha 18–20 dagar med snöfall.

En komplikation är också att Stockholmstrafiken på många ställen är tät och störningskänslig, varför en olycka kan leda till köer och stopp i trafiken. Trafikverket arbetar därför med att ha hög beredskap vintertid för att kunna sätta in insatser tidigt och i förebyggande syfte. Från oktober till maj har Trafikverket ständig vinterberedskap och använder ett avancerat system för att följa väderutvecklingen timme för timme, minut för minut. Entreprenörerna plogar, saltar och sandar, river is och tar bort snö, tinar trummor och röjer stormfällade träd med mera. De har en tät dialog med Trafikverket, har tillgång till avancerad väderinformation och vet i förväg när det är dags att dra i gång halkbekämpning och plogning.

Figur 3 visar Trafikverkets beskrivning över vinterdriften på olika statliga vägar i Stockholms län. Trafikverkets strategi när det gäller vinterdrift är att vägar med hög trafikbelastning ska ha en bra standard. Svart markering i figuren innebär standardklass 1 när det gäller vinterdrift. För dessa statliga vägar ska vägen vara snö- och isfri inom två timmar vid snöfall och vägen ska vara snö- och isfri om temperaturen ligger över 6 minusgrader. På dessa vägar genomförs halkbekämpning med salt i förebyggande syfte. Som framgår av figuren är det flera vägar i närområdet till Stockholms stad som uppfyller dessa kriterier. En jämförelse med det underlag som har tagits fram när det gäller förändringar av trängselskatten¹³ visar att detta är de vägar som i stor utsträckning används för inpendling till zonen med trängselskatt och där trafikarbetet påverkas av förändringar i trängselskatten.

¹³ Jämförelsen är gjord med kartor i rapporten "Utökad trängselskatt i Stockholm år 2016, Exponeringsberäkningar för halter av partiklar (PM10) och kväveoxider (NOx) år 2020", LVF 2014:5. Beräkningarna omfattar hela Stockholms län men fokus ligger på de vägar där trafikförändringarna är störst mellan nollalternativ och utökad trängselskatt. Trafikprognoserna har tagits fram av WSP Stockholm, Christian Nilsson, som underlag för rapporten "Förändrade trängselskatter i Stockholm, Underlag för 2013 års Stockholmsförhandling", Trafikverket 2013.

Figur 3 Beskrivning av vägar med olika standardklasser för vinterdrift i Stockholms län



Källa: Trafikverket

De luftkvalitetsproblem som är utgångspunkten för denna analys uppstår i huvudsak i Stockholms stad¹⁴. Problemen för Stockholms stad är att mycket trafik passerar genom staden för att ta sig från områden söder om staden till områden i norr (och omvänt). Efter som staden är omgiven av vatten styrs all trafik till de vägar som passerar staden. E4:an som sträcker sig från Haparanda i norr till Helsingborg i söder passerar Stockholm via Essingeleden. Den leden är också förbindelselänk mellan E18 i norr och E20 som sträcker sig från Stockholm och söderut till Göteborg. Detta

¹⁴ Stockholms stad är detsamma som Stockholms kommun.

innebär att det är mycket trafikarbete som sker i Stockholms stad och dess närområde.

Ytterligare en anledning till att luftkvaliteten är dålig i Stockholms stad är att det är många bilister som dagligen pendlar in till staden. I genomsnitt passerar strax över 360 000 fordon betalstationerna under dagar med trängselskatt, varav cirka 280 000 är personbilar och lätta fordon¹⁵. Denna trafik har inte ökat sedan trängselskatten infördes trots att befolkningen har ökat i länet och att skatten inte har justerats upp med inflationen. Enligt Trafikverket beror detta framförallt på att bensinpriset har ökat, att den ekonomiska utvecklingen har varit relativt svag och på de vägarbeten som har genomförts de senaste åren¹⁶. Detta visar hur ett flertal faktorer påverkar utvecklingen av trafikarbetet och att bedömningar av sådana faktorer också kan behöva göras inom ramen för en analys.

10.4.2 Underlag för beräkning av hälsoeffekter i Stockholm

I detta avsnitt redogör vi för det underlag som finns framtaget när det gäller hälsoeffekter av grova partiklar i Stockholm och genomför egna beräkningar. Vi inleder med en översikt i tabell 10.2 av de beräkningar som har genomförts i olika projekt. Denna sammanställning illustrerar hur befolkning, trafikarbete, emissioner och partikelhalter har förändrats över tid. Sammanställningen visar också de olika geografiska avgränsningarna som kan användas för att analysera effekten av regleringar och andra åtgärder som syftar till att begränsa emissionerna från transportsektorn. De beräkningsområden som har använts i olika analyser är Stockholms län, Storstockholm (vilket avser ett beräkningsområde på 35x35 km) och Stockholms innerstad (som är ett område på 7x7 km inom Stockholms stad).

¹⁵ Johansson m.fl., Vad dubbdäcksförbudet på Hornsgatan har betytt för luftkvaliteten, SLB analys 2:2011.

¹⁶ Trafikverket, Förändrade trängselskatter i Stockholm, Underlag för 2013 års Stockholmsförhandling, Trafikverket rapport 2013:110.

Tabell 10.2 Resultat från genomförda studier av trafikarbete, utsläpp och befolkningsexponering för PM₁₀ i Stockholmsregionen¹⁷

	Befolkning	Trafik- arbete (Mfkm)	Emissioner PM _{slitage} (ton)	Halter PM _{slitage} Bef.viktat (ug/m ³)	Källa
Stockholms innerstad år 2006 med trängselskatt	350 000	797	146	2,55	SBL 2006:2, VTI R532
Stockholms innerstad år 2020 med trängselskatt, minskat trafikarbete och dubbdäcksförbud	403 000	923	140	2,1	SLB 2011:2, WSP, LVF 2014:5
Stockholms stad	897 700	3 200	880		SCB, LVF 2013:10
Storstockholm år 2003	1 405 600	6 458	1 859	1,70	SLB 2007:2
Storstockholm år 2006 med trängselskatt	1 440 000		1 867	1,65	SLB 2006:2
Storstockholm år 2015 med minskat trafikarbete och dubbdäcksförbud	1 628 528	7 310	2 065 (PM10)	2,10	Meister LVF 2013:10
Storstockholm år 2020 med minskat trafikarbete, dubbdäcksförbud och emissionsfaktorer år 2020				1,34	LVF 2014:5
Stockholms län år 2006		8 876			VTI R532
Stockholms län år 2013	2 163 042	11 700	3 690 (PM10)		SCB 2013, LVF 2013:10

¹⁷ Informationen i tabellen är hämtade från följande rapporter:Lövenheim, Utökad trängselskatt i Stockholm år 2016, Exponeringsberäkningar för halter av partiklar (PM10) och kväveoxider (NO_x) år 2020, LVF rapport 2014:5.

Meister m.fl., Redovisning av medel från Landstingets miljöanslag, brev till Regionplane- och trafikkontoret daterat 27 februari 2013.

Forsman m.fl., Skattning av trafikarbetet i Stockholm innerstad och Stockholms län, Underlag till utvärdering av Stockholmsförsöket, VTI rapport 532.

Johansson m.fl., Vad dubbdäcksförbudet på Hornsgatan har betytt för luftkvaliteten, SLB analys 2:2011.

SLB analys, Stockholmsförsöket, Effekter på luftkvalitet och hälsa, SLB analys 2:2006.

Täpfeur, Luftföroreningar i Stockholms och Uppsala län samt Gävle och Sandviken kommun, Utsläppsdata för år 2011, LVF rapport 2013:10.

Av tabellen framgår att befolkning, trafikarbete och utsläpp har ökat under de senaste tio åren. Som har beskrivits i avsnitt 5.5.2 används modeller för att beräkna hur minskade emissioner från en viss källa påverkar befolkningens exponering. Resultatet av sådana analyser är så kallade befolkningsviktade halter. I tabellens kolumn 4 redovisas modellerade beräkningar av den genomsnittliga befolkningsexponeringen för grova partiklar från vägslitage (halter PM_{10} slitage befolkningsviktade).

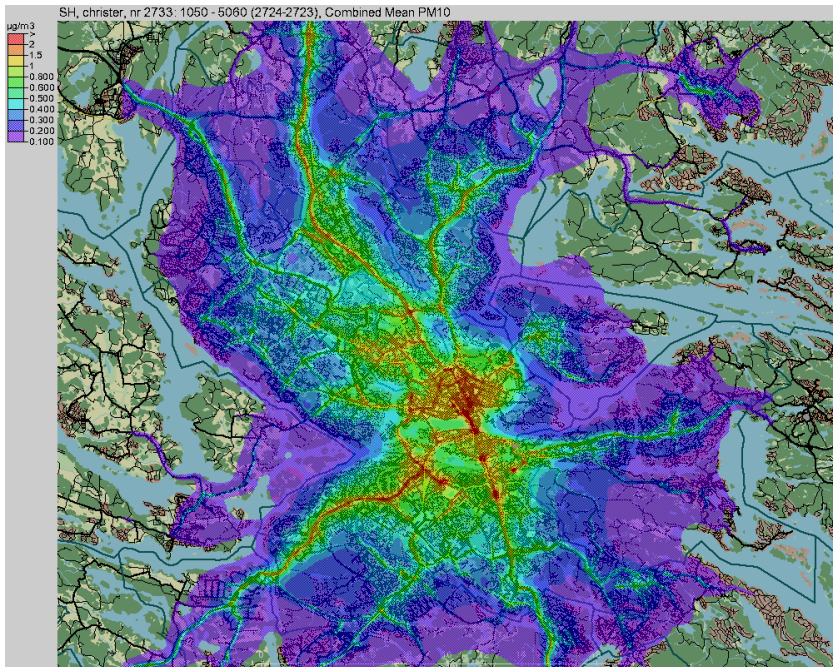
Beräkningsresultaten visar att befolkningsexponeringen är störst i innerstaden. Förklaringen till det är att utsläppen sker nära bebyggelse i områden med hög befolkningstäthet. Den beräknade befolkningsviktade exponeringen för ett och samma område varierar dock mellan olika studier. Det kan finnas flera förklaringar till det, bland annat förändringar i antalet bosatta i området, trafikarbetet och mängden emissioner per körd kilometer.

Av speciellt intresse för den analys som utredningen ska göra är en studie genomförd för Regionplane- och trafikkontoret i Stockholm av Meister m.fl. (i fortsättningen Meister) samt en studie genomförd av Stockholm och Uppsala läns luftvårdsförbund (i fortsättningen LVF 2014:5). I båda dessa studier har, som framgår av tabell 10.2, beräkningar av hälsoeffekterna till följd av minskade halter av grova (slitage-)partiklar i Storstockholm genomförts. Skillnaden mellan dem är att hälsoeffekterna har beräknats för olika år. Beräkningarna är baserade på olika antaganden om trafikarbete och emissioner.

I Meister är det situationen år 2015 som analyseras för två olika alternativ. Först genomförs beräkningar för effekten av ett förbud mot dubbdäcksanvändning, där andelen dubbdäck antas vara 50 procent för innerstadsgator och 60 procent på infartsleder, jämfört med ett utgångsläge där 70 procent av fordonen antas använda dubbdäck. I detta fall beräknas antalet förtida dödsfall minska med åtta, jämfört med en situation utan dubbdäcksförbud.

Därefter har Meister genomfört beräkningar för ett scenario med tio procent dubbdäcksandel på innerstadsgator och 50 procent på infartsleder, se figur 4. En sådan minskning av användningen av dubbdäck skulle ge ytterligare femton färre förtida dödsfall¹⁸ jämfört med beräkningen ovan för en situation med förbud.

Figur 4 Beräkningsområde Storstockholm Källa: Meister, 2013



Källa: Meister, 2013

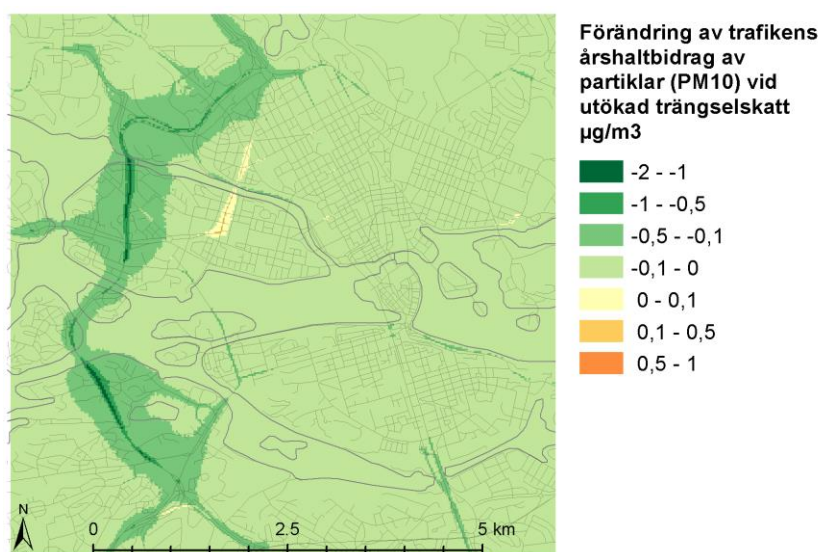
I LVF 2014:5 genomförs beräkningar av effekten på halter av PM₁₀ av förändrade trängselskatter i Stockholm, se figur 5 och 6¹⁹. Som framgår av tabell 10.2 kommer, enligt dessa beräkningar, befolkningsexponeringen för grova partiklar i Storstockholm att minska till år 2020 jämfört med resultaten i Meister. I dessa två studier antas samma dubbdäcksandelar (50 procent för innerstadsgator och 60 procent för infartsleder), varför det inte kan vara orsaken till

¹⁸ I det första fallet antas den genomsnittliga befolkningsexponeringen i Storstockholm minska med 0,41 ug/m³ och i det andra en ytterligare sänkning med 0,77 ug/m³.

¹⁹ Lövenheim, Utökad trängselskatt i Stockholm år 2016, Exponeringsberäkningar för halter av partiklar (PM10) och kväveoxider (NOx) år 2020, LVF 2014:5.

skillnaderna i resultaten. Den lägre beräknade befolknings-exponeringen i LVF 2014:5 förklaras i stället av att antalet dubb i dubbdäcken är lägre år 2020 till följd av de nya regler om högsta tillåtna antalet dubb i dubbdäck som infördes 2013. Det innebär att emissionerna av grova partiklar minskar. Dessutom antas trafikarbetet på de stora infartslederna och genomfartslederna ha minskat något.²⁰

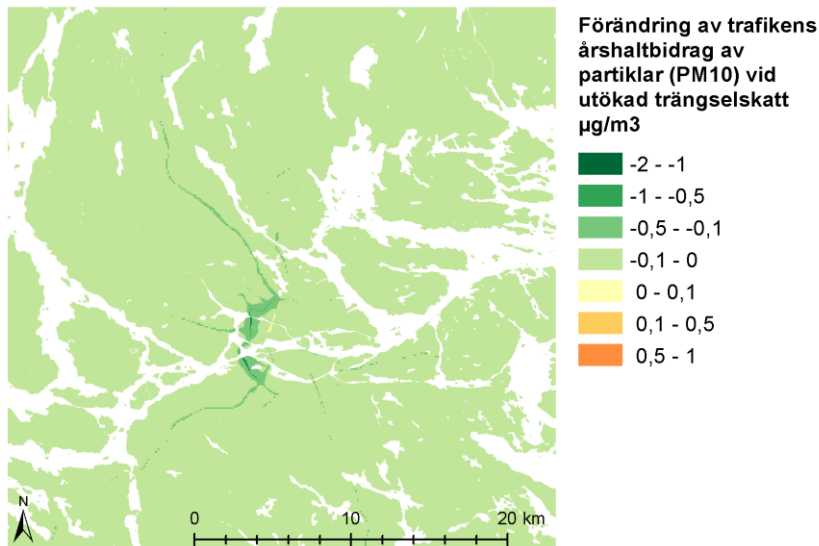
Figur 5 Effekter på halter av PM₁₀ av förändrad trängselskatt år 2016 i Stockholms innerstad



Källa: LVF rapport 2014:5.

²⁰ Lövenheim, Utökad trängselskatt i Stockholm år 2016, Exponeringsberäkningar för halter av partiklar (PM₁₀) och kväveoxider (NO_x) år 2020, LVF 2014:5.

Figur 6 Effekter på halter av PM_{10} av förändrad trängselskatt år 2016 i Storstockholm



Källa: LVF rapport 2014:5.

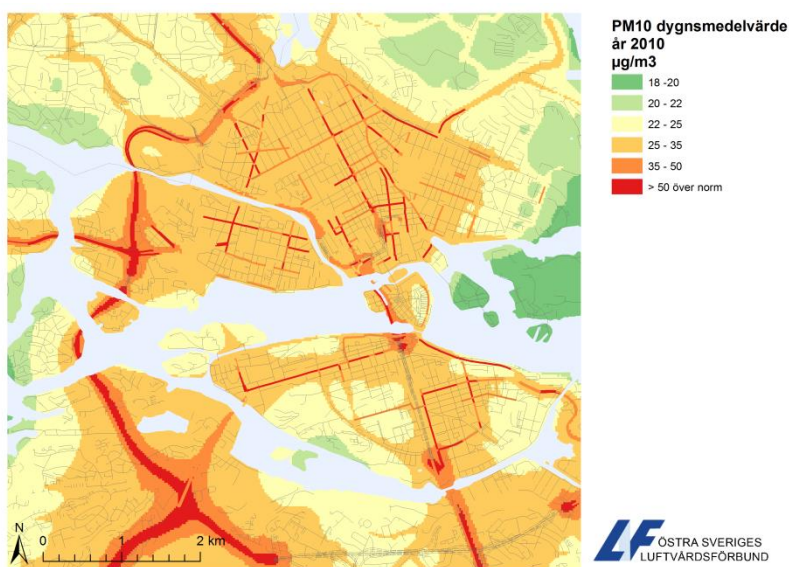
Figur 5 och 6 illustrerar också betydelsen av statliga vägar med genomfartstrafik för halter av PM_{10} i Stockholmsområdet. I det analyserade förslaget har trängselskatten höjts i den nuvarande zonen, men det har även införts en skatt på Essingeleden. Förändringen antas ha störst effekt på trafikarbetet på infartslederna till Stockholm. Som framgår av figurerna beräknas halterna i gatunivå minska längs Essingeleden, men även på en del infartsleder, se figur 6.

När det gäller statliga vägar har Trafikverket nyligen låtit genomföra modellberäkningar av överskridanden av miljökvalitetsnormen för PM_{10} för hela det statliga vägnätet. Av dessa beräkningar framgår att det fortsatt sker överskridanden i gatunivå på Essingeleden, men även på flera infartsleder in till Stockholm (framförallt de som är markerade med svart i kartan i figur 3). Enligt rapporten beror överskridanden på dels trafikflödet på vägavsnittet i fråga, dels urbana bakgrundshalter.²¹

²¹ SMHI, Identifiering av statliga vägar som överskrider miljökvalitetsnorm eller övre utvärderingströskel, Förarbete för exponeringsberäkningar, SMHI Rapport nr. 2011-79.

Enligt WSP²², som har genomfört modellberäkningarna om förändrad trängselskatt, är det totala trafikarbetet i Stockholms innerstad, där även trafiken på Essingeleden ingår, 2,53 miljoner fkm per dygn. Det ger 923 miljoner fkm under ett år varav 886 miljoner fkm är lätta fordon²³. Området har en befolkning på cirka 400 000 invånare. Kartan i figur 7 visar detta område. Av kartan framgår bland annat överskridanden längs Essingeleden (vägen till vänster som rundar innerstaden). Med en årsmedeldygnstrafik på runt 120 000 fordon och en sträcka – från Norrtull till Tomtebodavägen – på nio kilometer blir det totala trafikarbetet 394 miljoner fordonskilometer för år 2014. Detta utgör en relativt stor andel av trafikarbetet i det område som betecknas Stockholms innerstad.

Figur 7 Karta över Stockholms innerstad med modellberäknade värden för gator med överskridanden av dygnsmedelvärdet år 2010



Källa: LVF

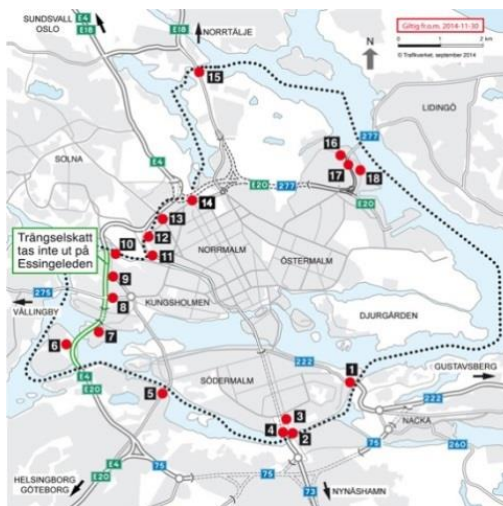
²² Mail från Christian Nilsson, WSP 2014-12-12.

²³ Enligt Christian Nilsson, WSP, är 4 procent i innerstaden tung trafik.

När det gäller trafikarbetet i den nuvarande trängselskattzonen, se figur 8, sker ungefär 280 000 passager in till zonen med personbil under dagar med trängselskatt. Under antagandet att detta motsvarar 140 000 fordon och att varje fordon färdas i genomsnitt 10 km i staden blir det totala trafikarbetet under ett år 308 miljoner fordonskilometer²⁴.

Vidare finns det fordon inne i staden. Inom trängselskattzonen bor det ungefär 325 000 människor²⁵ och det finns 90 000 lätta fordon registrerade²⁶. Med antagande att dessa i genomsnitt kör 5 km i staden per dygn medför det ett trafikarbete på 164 miljoner fordonskilometer. Tillsammans med trafikarbetet på Essingeleden ger detta ett beräknat trafikarbete i Stockholms innerstad på 866 miljoner fkm. Differensen till den av WSP modellberäknade uppskattningen på 886 miljoner fordonskilometer kan bland annat förklaras av att trafiken in till zonen under helger inte är medräknad.

Figur 8 Stockholms innerstad och nuvarande zon för trängselskatt



Källa: Transportstyrelsen

²⁴ Avgift tas ut på vardagar förutom under juli månad.

²⁵ Siffran avser befolkningen i Södermalm, Kungsholmen, Norrmalm och Östermalm och är hämtad från Stockholms stad.

²⁶ Uppgiften avser antalet bilar registrerade i fordonregistret i december 2013 och är framräknad från områden med postnummer 11100–11899. Det kan dock finnas fler bilar ”stationerade i innerstaden”. Enligt Christian Nilsson, WSP, är många bilar som kör i Stockholm leasingbilar som kan vara bokförda på annan adress.

10.4.3 Hälsovinster i innerstaden och zonen för trängselskatt av regleringar som minskar användningen av dubbdäck

En stor del av de effekter Meister har beräknat uppstår i de centrala, tätbefolkade delarna av Stockholms stad²⁷. Det är också där som de stora överskridandena av miljökvalitetsnormerna för PM₁₀ sker. Det är också här som befolkningen exponeras mest för PM₁₀. Som underlag för konsekvensanalysen har därför utredningen beräknat hälsoeffekterna, av minskad användning av dubbdäck i Stockholm för Stockholms innerstad inklusive Essingeleden, utifrån samma antaganden om hälsoeffektsamband som användes i Meister. Beräkningarna illustrerar skillnaderna i minskade emissioner och hälsoeffekter av reglering med förbud och med en skatt. En skatt bedöms ge en större effekt på användningen av dubbdäck.

Utgångspunkten för beräkningarna är situationen före förbudet på Hornsgatan då 70 procent av bilarna enligt genomförda analyser använde dubbdäck. Vi utgår också från den information om trafikarbete i Stockholms innerstad som presenterades i föregående avsnitt och gör antagandet att dubbdäck används under fyra vintermånader (december till mars). Antalet fordonskilometer som körs i innerstaden under dessa månader är med gjorda antaganden 251 miljoner fkm, varav 176 miljoner fkm körs med dubbdäck.

Det genomsnittliga bidraget från vägslitage av dubbdäck till halter av PM₁₀ bedöms enligt en norsk studie vara 0,76 g/fkm för dubbdäcken per fordon. Dubbfria vinterdäck antas orsaka 0,03 g/fkm, vilket innebär att för varje fordon som byter från dubbdäck till friktionsdäck minskar emissionerna med 0,73 g/fkm.²⁸ Bidrag till halterna i Stockholms innerstad från fordon med vinterdäck (dubb och dubbfria) är då 136 ton²⁹. Bidraget till halterna från trafiken

²⁷ Om utsläppsminskningar sker i tätbefolkade områden eller inte har stor betydelse för de förväntade effekterna på hälsan i en befolkning. I analyser av effekterna av försöket med trängselskatt (SLB 2006:2) genomfördes beräkningar av hälsoeffekter av minskade utsläpp av NOx (dvs. effekterna av minskade avgasemissioner). Försöket med trängselskatt visade att det var i innerstaden och trängselskattzonen som den stora minskningen av trafikarbetet var. Enligt beräkningarna medförde minskad trafik i Stockholms innerstad 20–25 färre förtida dödsfall. För hela Storstockholm beräknades effekten till 25–30 färre förtida dödsfall, dvs. ytterligare mellan 5 och 10 utöver de i innerstaden. Den befolkningsviktade halten för NOx minskade med 0,81 µg/m³ för innerstaden, men bara 0,23 µg/m³ när beräkningen genomförs för hela Storstockholm.

²⁸ Modelling non-exhaust emissions of PM₁₀ in Oslo, Impact of traffic parameters and road maintenance activities using the NORTRIP model, NILU Scientific report OR 29/2013.

²⁹ Enligt den analys som genomfördes efter införandet av dubbdäcksförbudet på Hornsgatan var emissionerna av slitagepartiklar före förbudet 185 ton då en dubbdäcksandel på

inom zonen för trängselskatt är 83 ton med dessa antaganden. Det innebär att trafiken på Essingeleden orsakar 53 ton emissioner.

Vidare antas, baserat på modellberäkningar av effekterna av dubbdäcksförbudet³⁰, att 45 ton reduktion i innerstaden medför en haltminskning i urban bakgrund i centrala Stockholm med $0,66 \mu\text{g}/\text{m}^3$, dvs. $0,015 \mu\text{g}/\text{m}^3$ per ton. Ytterligare ett antagande är att den beräknade haltminskningen motsvarar den minskade befolkningsexponeringen för alla boende i innerstaden eller trängselskattazonen³¹. Utgångsläget för analysen baserat på ovan gjorda antagande, det så kallade nollalternativet i konsekvensbeskrivningen, sammanfattas i tabell 10.3.

Tabell 10.3 Beskrivning av nollalternativet, det vill säga antagande om trafikarbete, dubbdäcksanvändning, emissioner och halter som används som jämförelsealternativ. I detta antas att 70 procent av trafikarbetet med personbilar under vintermånaderna december till mars utförs av fordon med dubbdäck

Trafikanter innerstad	Km/dygn	Kilometer under vintermånader, och totalt inom parentes (miljoner fkm)	Emissioner av slitagepartiklar från däck under vintermånader, dubbade + odubbade (ton)	Bidrag till årsmedelvärde av PM_{10} ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)
Pendlare	10	112 (308)	61	0,89
Boende	5	41 (164)	22	0,33
Essingeleden	9	69 (394)	53	0,78
Totalt		212 (866)	136	2,00

För beräkning av hälsoeffekter har vi använt samma antagande som i Meister. Enligt dessa innebär en årlig genomsnittlig haltminskning på $1 \mu\text{g}/\text{m}^3$ att risken för hjärt-kärlsjukdom minskar med 1,7 procent (0,017) vid en minskning av halten med $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Grundfrekvensen för dödlighet i befolkningen i Stockholm är 723,78 död-

70 procent antogs. Skillnaden förklaras av att även andra typer av däck, slitage från bromsar samt tunga fordon ger ett bidrag till halterna av PM_{10} , vilket inte ingår i våra beräkningar. Differensen är 49 ton.

³⁰ Johansson m.fl., Vad dubbdäcksförbudet på Hornsgatan har betytt för luftkvaliteten, SLB rapport 2011:2.

³¹ Det är haltförändringar i urban bakgrund som används som underlag för kvantifiering av hälsoeffekter, se beskrivning i kapitel 4.

sfall per 100 000 personer och år. Denna information är hämtad från Socialstyrelsens statistikdatabas.

Det finns andra hälsoutfall än för tidig död som kan påverkas av minskade halter av grova partiklar. Det gäller exempelvis inläggningar och sjukhusbesök till följd av andningsrelaterade sjukdomar. Det finns dock en osäkerhet om vilka hälsoeffektsamband som är relevanta att använda för dessa hälsoutfall. Dessa effekter har därför inte tagits med i analysen.³²

I tabell 10.4 redovisas resultaten av genomförda beräkningar avseende förändringar i utsläpp, halter och förtida dödsfall till följd av en minskad användning av dubbdäck i Stockholms innerstad. Beräkningarna avser minskade utsläpp jämfört med ett utgångsläge med en dubbdäcksandel på 70 procent under vintermånaderna, se tabell 10.3.

I den första kolumnen i tabell 10.4 är det en uppskattning av nuläget som beskrivs, det vill säga effekten fyra år efter införandet av förbudet mot dubbdäcksanvändning på Hornsgatan. I den andra kolumnen är effekten av en skatt på dubbdäcksanvändning i den nuvarande trängselskattazonen beräknad. I detta alternativ antas andelen dubbdäck i trängselskattazonen minska till 20 procent och andelen på Essingeleden vara 50 procent. Ytterligare ett alternativ är en skatt i den framtida trängselskattazonen (inklusive Essingeleden). I detta alternativ antas andelen dubbdäck minska från 70 till 20 procent för alla vägar inom zonen för skatt på dubbdäcksanvändning.

I kolumnhuvudet i tabell 10.4 anges de antaganden som beräkningarna har utgått från när det gäller andelen fordon med dubbdäck under vintermånaderna i trängselskattazonen respektive på Essinge-

³² IVL Svenska miljöinstitutet har nyligen genomfört en studie som bland annat bedömer hälsoeffekter och kostnader av halter av partiklar, både $PM_{2,5}$ och PM_{10} . I studien uppskattas också effekten på hälsa av grova partiklar från vägslitage. Studien baseras på bedömningar av befolkningens exponering framräknat från mätdata för år 2010, varför effekten på dödlighet och hälsa nog är överskattad, inte minst därför att emissionerna minskat sedan dess till följd av olika krav. I dessa beräkningar används samma hälsoeffektsamband för dödlighet som den utredningen använder. I studien genomförs också beräkningar för sjukdom till följd av exponering för grova partiklar. Beräkningarna avseende sjukdom baseras på äldre studier genomförda på platser där det inte är vägslitage som är orsaken till förhöjda halter. Vi bedömer dem därför som för osäkra för att använda i denna analys. Bertil Forsberg, en av författarna till IVL studien säger i ett mail 2015-02-25 när det gäller exponering för höga halter i gaturum: "Vad gäller studier av korta exponeringar för de halter man har i gaturum under våren, så finns inga sådana studier av mortalitet eller av "riskgrupper", t.ex. personer med kranskärlförträngningar."

leden. I första kolumnen anges 30/55, vilket innebär att beräkningen baseras på antagandet att ungefär 30 procent av fordonen i trängsel-skattezonerna och 55 procent på Essingeleden använder dubbdäck under vintermånaderna. I alternativet med skatt antas andelarna vara 20/50 respektive 20/20.

Tabell 10.4 Effekter på utsläpp, halter och dödlighet för förbud respektive skatt. Alla jämförelser är gjorda med ett utgångsläge där 70 procent av trafikarbetet antas ske med dubbdäck under vintermånaderna december till mars

	Förbud Hornsgatan (30/55)	Skatt nuvarande zon för trängsel- skatt (20/50)	Skatt Stockholms innerstad (20/20)
Förändring utsläpp och halter	ton ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)	ton ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)	ton ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)
Stockholms innerstad	-50 (-0,74)	-70 (-1,03)	-92 (-1,34)
- varav trängsel-skattezon	-39 (-0,58)	-56 (-0,82)	-56 (-0,82)
Förändring förtida dödsfall			
Innerstad (400 000 inv.)	-3,3	-5,0	-6,6
- varav trängsel-skattezon (350 000 inv.)	-2,3	-3,3	-3,3

Enligt resultaten i tabell 10.4 har antalet förtida dödsfall i Stockholms innerstad minskat med 3,6 som en följd av förbudet på Hornsgatan. Med en skatt som leder till en lägre användning av dubbdäck beräknas antalet förtida dödsfall minska med 6,6. Med en skatt minskar alltså antalet förtida dödsfall med ytterligare 3 jämfört med ett förbud. Den beräknade minskningen av antalet förtida dödsfall i tabell 10.4 är som väntat lägre än resultaten i Meisters beräkningar. Förklaringen är skillnaden i den geografiska avgränsningen. Meister utgår i sina beräkningar från att dubbdäcksanvändningen minskar i hela Storstockholm och att 1,6 miljoner människor har fått en minskad exponering.

För att beräkna hälsoeffekterna för övriga Storstockholm (se tabell 10.6 i avsnitt 10.5.1) har vi utgått från Meister och de beräknade förändringarna i befolkningsviktade halter för hela Storstockholm, se avsnitt 5.5.2. Enligt beräkningen resulterade ett förbud på Hornsgatan i att den befolkningsviktade halten minskade med $0,41 \mu\text{g}/\text{m}^3$.

För det andra alternativet, som ger en mer omfattande haltminskning eftersom andelen dubbdäck i Stockholms innerstad antas vara tio procent, var resultatet av beräkningen en ytterligare minskning med $0,77 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Vi antar i vår beräkning att dubbdäcksanvändningen är högre i Stockholms innerstad. För att beräkna hälsovinsten i övriga Storstockholm har vi därför antagit att den befolkningsviktade halten i Storstockholm i våra alternativ, jämfört med nollalternativet, minskar med $0,41 \mu\text{g}/\text{m}^3$ med förbud, $0,60 \mu\text{g}/\text{m}^3$ för alternativet med skatt i nuvarande trängselskattezon och $0,80 \mu\text{g}/\text{m}^3$ för alternativet som omfattar Essingeleden. Vi beräknar hälsovinster för hela Storstockholm (1,6 miljoner människor) och drar från detta de hälsovinster vi beräknat för Stockholms innerstad.³³

Jämförelsen mellan resultaten i tabell 10.4 och beräkningarna genomförda av Meister visar att vilka områden som påverkas av införandet av en reglering har betydelse för de förväntade hälsovinster. Om den stora minskningen av dubbdäcksanvändning endast uppstår inom den nuvarande zon som gäller för trängselskatten eller Stockholms innerstad blir hälsoeffekterna relativt sett små jämfört med om dubbdäcksanvändningen i hela Storstockholm påverkas. I tabellen framgår exempelvis betydelsen av användningen av dubbdäck på Essingeleden för halterna i Stockholms innerstad. För exemplet med förbud är det framförallt i den nuvarande trängselskattezonen (som omfattar de centrala delarna) som den största minskningen sker.

Det är dock viktigt att notera att vår beräkning, liksom den för Meister, utgår från ett antagande om en dubbdäcksandel i utgångsläget på 70 procent. Denna dubbdäcksandel är en högt ställd siffra som inte stämmer med de andelar som i dag gäller i stora delar av södra Sverige. Redan genomförda åtgärder, exempelvis i form av informationsspridning, har haft en inte obetydlig positiv effekt på användningen av dubbfria vinterdäck. Detta innebär att vår beräkning, men även andra som har genomförts, kan överskatta den effekt på emissioner och halter av grova partiklar som införandet av

³³ Båda analyserna baseras därmed på samma underlag vilket är den beräkning som genomfördes efter införandet av ett förbud på Hornsgatan (vilka bland annat redovisas i Johansson m.fl., Vad dubbdäcksförbudet på Hornsgatan har betytt för luftkvaliteten, SLB 2:2011). Utredningen har därifrån fått information om effekten på emissioner och förändringar i halter i urban bakgrund till följd av en minskad användning av dubbdäck. Att använda samma underlag som utgångspunkt är viktigt för att kunna jämföra resultaten från olika studier.

en skatt skulle innebära. Resultaten av beräkningarna i LVF 2014:5 avseende situationen efter en förändrad trängselskatt, som diskuteras ovan, pekar på att redan genomförda och tillkommande åtgärder medför att emissionerna och halterna minskar.

För att bedöma konsekvenserna av minskad dödlighet i monetära termer har vi använt de underlag som används för att beräkna externa marginalkostnader. När det gäller dödsfall till följd av exponering för grova partiklar är bedömningen att det framförallt är äldre och redan sjuka som kan drabbas, varför den förlorade livslängden i genomsnitt bedöms vara relativt kort, ungefär ett år³⁴. Den monetära värderingen är framräknad från det värde för ett statistiskt liv som Trafikverket använder i sina analyser³⁵. Detta värde är baserat på analyser av risken för trafikolyckor där den genomsnittliga förlorade livslängden bedöms vara ungefär 40 år. En omräkning ger en monetär värdering för ett förlorat levnadsår på 1 095 000 kronor.³⁶

10.4.4 Underlag för att bedöma effekter på olyckor i Stockholmsregionen

För att få en överblick och kunna bedöma effekten på olyckor av förändrad användning av dubbdäck i denna region har vi utgått från officiell statistik över trafikolyckor. I statistikdatabasen STRADA sammanställs information om polisrapporterade olyckor. I olycksstatistiken finns tre klasser för trafikskadade: dödade, svårt skadade och lindrigt skadade. Uppgifterna om skadegraden i STRADA är dock osäker³⁷. För Stockholms del finns undersökningar som visar att klassningen av skadegrad för trafikskadade i polisens rapportering har en stor felmarginal. Vad som inte heller ingår i den officiella statistiken är olyckor som endast blir försäkringsärenden. Det

³⁴ Samma antagande som i Nerhagen m.fl. The mortality cost of particulate matter due to emissions in the Stockholm area – an investigation into harmfulness, sources and the geographical dimension of their impacts. VTI rapport 635A, 2009.

³⁵ Trafikverket, Samhällsekonomiska principer och kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 5.1, Kapitel 9, Trafiksäkerhet, Version 2014-04-01.

³⁶ Nerhagen m.fl., Externa kostnader för luftföroreningar och buller från trafiken på det statliga vägnätet, Kunskapsläget samt tillgången på beräkningsunderlag i Sverige samt några beräkningsexempel, VTI notat 4, 2015.

³⁷ SOU 2014:24, Olycksregister och djupstudier på transportområdet.

kan, när det gäller halkrelaterade olyckor, exempelvis handla om materiella skador på fordon.

Beskrivningen i kapitel 7 om dubbdäckens betydelse för olyckor visar att upphinnandelyckor är en olyckstyp där dubbdäck bedöms kunna bidra till att förhindra olyckor. Detta gäller även för singelolyckor där plötslig halka kan spela en roll. Vi har därför närmare undersökt vilken information som finns om dessa olyckstyper i Stockholmsregionen. Vi har också sammanställt information om de trafikolyckor som sker i Stockholms stad.

Trafikverket säger i sin årsrapport för region Stockholm för år 2011 att enligt officiell statistik har under de tre senaste åren antalet dödade och svårt skadade minskat³⁸. Totalt sett var minskningen 27,5 procent mellan åren 2006 och 2011. Singelolyckor är enligt rapporten den vanligaste olyckstypen när det gäller olyckor med döda eller svårt skadade, men den har minskat kraftigt sedan 2007. Upphinnandelyckor är den näst vanligaste olyckstypen och är dubbelt så hög som mötesolyckor. Även den typen av olyckor har minskat sedan 2006.

Enligt Trafikkontoret i Stockholms stad³⁹ är upphinnandelyckor, dvs. påkörning bakifrån, och singelolyckor de vanligaste olyckstyperna för personer som skadas i bil. Upphinnandelyckor inträffar i samma omfattning i innerstaden som i ytterstaden. Huvuddelen av upphinnandelyckorna inträffar på de större trafiklederna och huvudgatorna till och från innerstaden. Flest upphinnandelyckor inträffar under eftermiddagsrusningen (kl. 16–18). Påkörning bakifrån kan ge allvarliga skadekonsekvenser i form av s.k. whiplashskador. Enligt trafikkontoret är det den vanligaste trafikskadan i Sverige och leder till många invaliditetsfall.

Vad gäller singelolyckor inträffar, enligt Trafikkontoret i Stockholms stad, omkring 70 procent av dem i ytterstaden. Singelolyckorna skiljer sig från övriga olyckor genom att en betydligt större andel inträffar kvälls- och nattetid. Enligt trafikkontoret är förare 18–24 år överrepresenterade i singelolyckorna. Av tabell 10.5 framgår hur många i Stockholms län som har dödats och skadats i

³⁸ Trafikverket, Analys av trafiksäkerhetsutvecklingen 2011 i Region Stockholm, målstyrning av trafiksäkerhetsarbetet mot etappmålen 2020, rapport 2012:098.

³⁹ Trafikkontoret i Stockholms stad, Trafiksäkerhetsläget i Stockholms stad, rapport Stockholms stad, del 1, Analys av befintlig trafiksäkerhetssituation.

dessa olyckstyper under de senaste tio åren under vinterhalvåret baserat på information från STRADA.

Tabell 10.5 Antalet dödade och skadade i upphinnande- och singelolyckor i Stockholms län vintertid under år 2003–2012

Stockholm	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Singel										
Dödade	6	8	6	3	7	5	6	1	0	0
Svårt skadade	101	100	95	81	103	76	78	47	44	66
Lindrigt skadade	415	479	451	454	344	376	436	296	318	306
Upphinnande										
Dödade	0	0	0	0	0	2	0	2	0	0
Svårt skadade	67	66	76	75	49	35	38	46	36	46
Lindrigt skadade	537	612	552	613	544	569	504	567	605	625

Källa: STRADA

Enligt polisens rapporter inträffar årligen omkring 1 500 trafikolyckor inne i Stockholms stad. Omkring 2 100 personer skadas i dessa olyckor. Två tredjedelar av dem är bilister.⁴⁰

Trafikkontoret har låtit göra en uppskattning av det totala antalet som trafikskadas, det vill säga även de som inte ingår i officiell statistik. Enligt denna uppskattning skadas mellan 5 000 och 5 800 personer varje år. Det är en betydligt högre siffra än vad som framgår av polisrapporterna. Fördelningen mellan trafikantslagen skiljer sig också åt. De oskyddade trafikanterna (gående och cyklister) utgör en betydligt större del av de skadade än vad de polisrapporterade olyckorna visar.

Den största andelen av trafikolyckorna, 70 procent, inträffar på stadens huvudgator. Även merparten av dödsolyckorna, 87 procent, sker på dessa gator. Drygt hälften av olyckorna inträffar i innerstaden. Det gäller även dödsolyckorna. Enligt polisens rapporter skadas de flesta fotgängare och cyklister, omkring 80 procent, i

⁴⁰ Trafikkontoret i Stockholms stad, Trafiksäkerhetsläget i Stockholms stad, rapport Stockholms stad, del 1, Analys av befintlig trafiksäkerhetssituation.

olyckor med motorfordon. En större del av dessa olyckor, omkring 70 procent, inträffar i innerstaden.

10.4.5 Bedömning av olyckskostnader av regleringar som minskar användningen av dubbdäck

Att göra en bedömning av vad en minskad användning av dubbdäck skulle innebära när det gäller förändring i risken för olyckor är svårt. Än svårare är det att göra en bedömning av risken för dödsfall eller andra typer av skador. En orsak till det är att under senare år har få studier genomförts av hur olika faktorer påverkar risken för olyckor. Nollvisionen har varit en utgångspunkt för svensk forskning, varför fokus har varit på vilka faktorer som har betydelse för att människor dödas eller skadas allvarligt i trafiken. Nyare bilar med olika typer av förarstöd och förbättringar i trafikmiljön, exempelvis mitträcken, minskar enligt genomförda studier risken för fordonsolyckor med allvarliga skadeutfall⁴¹.

I Norge har studier genomförts av effekterna av minskad dubbdäcksanvändning till följd av införandet av avgift på användningen av dubbdäck. En mängd faktorer har dock förändrats i transportsystemet, vilket gör det svårt att renodla vilken effekten har varit av minskad dubbdäcksanvändning. En orsak till detta verkar vara att samhället genom att öka insatserna när det gäller sandning och saltning har motverkat riskökningen av minskad dubbdäcksanvändning.⁴²

Den sammanfattande slutsatsen som har presenterats avseende analyserna i Norge pekar dock på att minskad dubbdäcksanvändning medför att risken för olyckor med personskador ökar. Om dubbdäcksandelen minskar under 20 procent, ökar risken mer, s.k. icke-linearitet. Det anges också att olyckorna kan öka med ungefär fem procent om användningen av dubbdäck minskar från 50 till 25 procent. Dessa studier är dock genomförda under en period då bilar i stor utsträckning saknade antisladdsystem (ESC). Som har

⁴¹ Se exempelvis Høye m.fl., Hva forklarer nedgangen i antall drepte og hardt skadde i trafikken fra 2000 til 2012?, rapport 1299, 2014.

⁴² Elvik m.fl., Effects on accidents of changes in the use of studded tyres in major cities in Norway: A long term investigation, Accident Analysis and Prevention 54, 2013.

beskrivits i kapitel 7.4.2 bedöms ESC ha minskat risken för olyckor när friktionen är sämre.

Enligt en svensk studie som har redovisats i avsnitt 7.4.2 är det endast i norra Sverige man kan utläsa en positiv nettoeffekt för dubbade däck, men fortfarande för en liten andel av samtliga personskadeolyckor. I samma avsnitt redovisas också en djupstudie av dödliga olyckor på vinterväglag mellan åren 2000 och 2004 som undersökte vilken betydelse dubbdäck respektive tekniska system hade för risken för dödsolyckor där orsaken var kontrollförlust. Bland de bilar med antisladdsystem som var inblandade i dödsolyckor märktes ingen skillnad om bilen var försedd med dubbade eller dubbfria vinterdäck.

Som sagts inledningsvis är det svårt att bedöma vad en minskad dubbdäcksanvändning skulle innebära för olycksrisken. Till detta bidrar att bedömningen måste göras utifrån de förhållanden som råder inom ett visst område, till exempel när det gäller vinterväghållning och vägtyp. Det finns inget underlag för att utgå från ett visst effektsamband mellan minskad dubbdäcksanvändning och ökad olycksrisk i svenska tätortsregioner där fordonsparken i dag till övervägande del består av fordon med antisladdsystem.

Det kan dock inte helt uteslutas att risken för vissa olyckor ökar, exempelvis upphinnandeolyckor. Med hänsyn härtill har utredningen av försiktighetsskäl valt att utgå från att olycksrisken ökar något vid minskad dubbdäcksanvändning. Det råder dock ingen tvekan om att det rör sig om en lägre olycksrisk än vad som redovisats i de norska studierna. Utredningen har därför valt att räkna med att olycksrisken ökar med en procent för de olyckstyper som främst är förknippade med plötslig halka, nämligen upphinnande- och singelolyckor⁴³.

Vi antar alltså att risken för olyckor skulle öka med en procent under vintern till följd av minskad användning av dubbdäck. Vi antar vidare att de som har drabbats motsvarar ett genomsnitt av de som har skadats eller dödats under de senaste tio åren. Med detta antagande skulle under ett år 0,04 person dödas, 0,8 skadas allvarligt och 3,9 personer skadas lindrigt i singelolyckor. I upphinnandeolyckor skulle 0,004 person dödas, 0,53 personer skadas

⁴³ En olyckstyp som också är halkrelaterad men som vi inte har med i analysen eftersom det saknas forskning är olyckor som bara blir försäkringsärenden på grund av materiella skador.

allvarligt och 5,7 personer skadas lindrigt. För att bedöma dessa effekter i monetära termer har vi använt de värden som Trafikverket använder i sina analyser. Olycksvärderingen för dödsfall är 23 739 000 kronor, för svårt skadad 4 412 000 kronor och för lindrigt skadad 217 000 kronor.⁴⁴

För singelolyckor är effekterna beroende av hur stor minskningen av andelen dubbdäck blir på vägar runt skattezonen. För upphinnandeolyckor däremot sker dessa även i de centrala delarna av staden. I den samlade konsekvensbeskrivningen (se tabell 10.6 i avsnitt 10.5.1) har vi antagit att endast upphinnandeolyckorna ökar med ett förbud medan en skatt även medför att singelolyckorna ökar därför att denna reglering har en större effekt på användningen av dubbdäck i området runt skattezonen.

10.4.6 Bedömning av effekter på vinterväghållning i Stockholmsregionen av regleringar som minskar användningen av dubbdäck

Behovet av förbättrat vinterväghållning som följd av minskad användning av dubbdäck har tagits upp av Trafikkontoret i Stockholm i en analys som genomfördes inför införandet av dubbdäcksförbudet på Hornsgatan⁴⁵. Enligt denna analys finns det risk för svår ishalka i Stockholms stad ett par dagar om året. Om ett dubbdäcksförbud skulle införas på i stort sett hela Södermalm skulle det därför krävas extra beredskap och resurser för att sätta in rätt insatser vid kritiska väderförhållanden. Det behövs då halkbekämpning med ökad användning av sand och salt samt manuella insatser med bevakning. Även bostadsgatorna behöver enligt underlaget extra insatser för att kunna omhändertas snabbare.

Det nämns också att bortforsling av snö och upptagning av sand behöver ges högre prioritet för att det som sprids inte ska bidra till att ”öka PM₁₀-effekten”. Även isrivning kan behövas, tillsammans med halkbekämpning eftersom odubbade däck polerar ytan till is vid temperaturer under 7 minusgrader. Dessa extra insatser upp-

⁴⁴ Trafikverket, Samhällsekonomiska principer och kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 5.1, Kapitel 9, Trafiksäkerhet, version 2014-04-01.

⁴⁵ Trafikkontoret i Stockholms stad, Förslag på reglering för begränsning av dubbdäcksanvändning, Redovisning av uppdrag, Tjänsteutlåtande T2008-320-02022, daterat 2009-10-02.

skattas för hela Södermalm till 2,9 miljoner kronor. I hela Stockholms stad är budgeten för vinterväghållningen ungefär 150 till 200 miljoner kronor. Det finns även kostnader förenat med att minska partikelhalterna. Som exempel på det kan nämnas att kostnaderna för den dammbindning som sedan hösten 2013 genomförs på ett 30-tal gator i Stockholm årligen uppgår till cirka 40 miljoner kronor.

Trafikverkets kostnad för vinterväghållningen i Stockholms län uppgår normalt till 130 miljoner kronor per år. Knappt hälften av denna kostnad är fast ersättning för bland annat hyra av plogar, saltspridare och lagringsplatser samt jourersättning till chaufförer och egen personal. Dessa kostnader har Trafikverket oavsett hur mild eller sträng vintersäsongen blir.

Enligt Trafikverket kostar ett normalt snöfall i Stockholmsområdet cirka 1,8 miljoner kronor och ett halktillfälle omkring 200 000 kronor. Halka bekämpas med salt och sand. I Stockholm används i princip salt på de stora vägarna som har mycket trafik. Sand är effektivt bara på vägar med lite trafik. Saltet gör att vägen kan vara fri från snö och is även när det är kallt. Saltet har bäst effekt om det sprids innan temperaturen sjunker och nederbörden faller. Därför kan man se saltspridare i arbete på torra vägbanor vid plusgrader. I Stockholms län använder Trafikverket salt på drygt 200 mil väg och sand på 125 mil.⁴⁶

Även för vinterväghållningen är det svårt att utan mer fördjupade analyser göra en uppskattning av vilka effekterna skulle bli av minskad dubbdäcksanvändning. Minskar användningen av dubbdäck finns det, utifrån erfarenheter från Norge⁴⁷ och bedömningen av Trafikkontoret i Stockholms stad⁴⁸, anledning att tro att användningen av sand och salt kommer att behöva utökas. Detta medför kostnader både för att sprida ut dessa, men också för att omhänderta det som sprids ut på vägarna och deras närområde så att de inte bidrar till halterna av PM₁₀. I en norsk analys inför införandet av det norska systemet med lokala dubbdäcksavgifter

⁴⁶ Se www.trafikverket.se/Privat/I-ditt-lan/Stockholm/Sa-skoter-vi-vintervagarna-i-Stockholms-lan/

⁴⁷ Burman och Johansson, Lokala avgifter på dubbdäck i Norge, Rapport på uppdrag av Trafikverket, SLB-analys, mars 2013 samt Cowi AB, Erfarenheter från dubbdäcksavgifter i Oslo, Rapport A0347-RAP-001, 2012-12-03.

⁴⁸ Trafikkontoret i Stockholms stad, Förslag på reglering för begränsning av dubbdäcksanvändning, Redovisning av uppdrag, Tjänsteutlåtande T2008-320-02022, daterat 2009-10-02.

bedömdes kostnaderna för vintervägunderhåll kunna öka med så mycket som 150 miljoner kronor, vilket framförallt berodde på ökat behov på läns- och kommunvägar⁴⁹. Utredningens bedömning är dock att Sverige bedriver ett mer aktivt arbete med vintervägunderhåll, varför marginella ökningarna kan förväntas.

För ytterområdena bör det innebära att varje tillfälle med temperatur runt noll grader leder till ytterligare en halkbekämpningsinsats. Under vinterhalvåret inträffar ungefär 30 dagar med temperatur runt noll grader, vilket skulle innebära en extra kostnad på 6 miljoner kronor. Alternativt behöver det vägnät som halkbekämpas utökas med några procent. Om insatserna behöver öka med fem procent ökar de rörliga kostnaderna med 3,2 miljoner kronor. Hur kostnaderna förändras beror på var och hur dubbdäcksanvändningen på infartsleder och övriga vägar runt Stockholm förändras.

10.4.7 Bedömning av administrativa konsekvenser av regleringar

Det förbud mot trafik med dubbdäck som i dag finns på Hornsgatan innebär en del kostnader för genomförandet i och med att skyltar skulle sättas upp. I dagsläget innebär förbudet vissa kostnader för övervakning och indrivning av böter vid överträdelse av förbudet. Vi bedömer att en skatt medför liknande kostnader, varför vi inte granskat dessa närmare.

En skatt på dubbdäcksanvändning innebär att ett nytt betalningssystem behöver etableras. Det finns olika tekniska lösningar, vilka enligt Transportstyrelsen skulle kosta 15–25 miljoner kronor. Utöver det bedöms igångsättningen kosta 10 miljoner kronor. Ett användargränssnitt behöver byggas för kundtjänsten och för att hantera information och beslut. Gränssnitt mot andra myndigheter, exempelvis Polismyndigheten, behöver skapas för att kontroller ska kunna genomföras. När systemet är i drift krävs resurser för den löpande hanteringen/driften. För den myndighet som får ett informationsansvar tillkommer kostnader för information och

⁴⁹ Krokeborg, Veggrep på vinterveg: slutrapport fra Veggrepssprosjektet, Vegdirektoratet, 1998.

kommunikation. Enligt Transportstyrelsen skulle den årliga kostnaden för administration uppgå till 13,5 miljoner kronor⁵⁰.

10.4.8 Bedömning av risken för sanktioner

Som framgår av avsnitt 2.3.2 har EU-domstolen i dom i maj 2011 fastställt att Sverige har gjort sig skyldig till fördragsbrott genom att ha överskridit luftkvalitetsdirektivets gränsvärde för dygnsmedelvärde på vissa platser under vissa år. Därefter har ytterligare ett överträdelseärende inletts mot Sverige. Om kommissionen väljer att gå vidare med en sanktionstalan antingen med anledning av den tidigare fällande domen eller för senare överträdelser riskerar Sverige att få betala både böter och vite. Vad det handlar om är minst ett standardbelopp på cirka 26 miljoner kronor men troligen mer. Till detta kommer ett dagligt vite, vars storlek är beroende av hur kommissionen ser på överträdelsens svårighetsgrad och varaktighet. I vart fall handlar det som lägst om drygt 30 000 kronor per dag, men det kan också komma att uppgå till ett par hundra tusen kronor per dag. Det skulle kunna medföra årliga viteskostnader på omkring 10 miljoner kronor upp till ett par hundra miljoner kronor.

Vad som nu sagts ger en bild av vad vilka sanktioner Sverige kan drabbas av om vi inte klarar gränsvärdena i luftkvalitetsdirektivet. Det vi bedömer är vilken effekt ett dubbdäcksförbud eller en skatt på användningen av dubbdäck har på risken för framtida överskridanden och sanktioner. Självfallet kommer åtgärder som minskar partikelhalterna också att minska risken för framtida överskridanden och sanktioner. Effekten går dock inte att kvantifiera och därför anges effekten med plustecken i tabell 10.6. I avsnitt 10.5.2 redogörs för kostnaden för kompletterande åtgärder för att förhindra överskridanden.

⁵⁰ Kostnaden kommer att variera något beroende på mängden utskick av betalningsavier.

10.4.9 Översiktlig beskrivning av osäkerheter samt beskrivning av effekter som inte har beräknats i analysen.

Tyngdpunkten vid beräkningar av hälsoeffekter har, som framgått av tabell 10.4, legat på hur boende i Stockholms innerstad inklusive Essingeleden och den nuvarande zonen för trängselskatt påverkas av en förändring i användningen av dubbdäck. Denna avgränsning har valts eftersom det är osäkert hur stor effekten av ett förbud eller en skatt förväntas bli i områden utanför innerstaden. Som vi har beskrivit i avsnittet om beräkning av hälsovinster finns det en rad förändringar som har skett eller som kommer att ske, exempelvis förändringar i trängselskattesystemet⁵¹, som innebär att det är osäkert om begränsningar i användningen av dubbdäck i Storstockholm leder till så stora minskningar i emissioner av grova partiklar som har varit utgångspunkten för exempelvis Meister.

När det gäller Stockholms innerstad är det också viktigt att notera att det arbete som bedrivs med att förbättra tillgänglighet genom att sanda och salta trottoarer och cykelbanor kan innebära att bidraget till halterna av grova partiklar ökar. Denna effekt kan uppstå om sand och salt som sprids nära vägar med hög trafik också kommer ut på vägbanan och mals ner till mindre partiklar. En risk i innerstaden, och i den nuvarande zonen med trängselskatt, med minskad dubbdäcksanvändning är att incidenter och olyckor mellan fotgängare och biltrafikanter kan öka. Det finns dock enligt Trafikkontoret i Stockholms stad inte tillräckligt med information för att bedöma hur stora dessa risker är och hur de kan tänkas förändras.

Rent generellt är utredningens bedömning att det fortsatt finns osäkerheter när det gäller effekter på hälsa och olycksrisk av förändrad dubbdäcksanvändning. Både hälsoeffekter och olycksrisker är områden där den empiriska forskningen ska försöka kartlägga och kvantifiera effektsamband i huvudsak baserat på observationsdata och inte kontrollerade experiment. Det kräver tillgång till mycket data som har samlats in på ett systematiskt sätt över lång tid och över olika geografiska områden för att statistiskt signifikanta effektsamband ska kunna fastställas.

⁵¹ Lövenheim, Utökad trängselskatt i Stockholm år 2016, Exponeringsberäkningar för halter av partiklar (PM10) och kväveoxider (NOx) år 2020, LVF 2014:5.

Som diskuteras i avsnitt 4.4 är höga halter av grova partiklar i gatunivå under vissa perioder på året ett specifikt nordiskt problem och det är framförallt under senare år som det pågått forskning för att klarlägga hälsoriskerna förknippade med denna partikel-exponering. Därför finns det fortsatt osäkerheter om dessa hälsoeffekter. Det gäller inte minst vilken betydelse korttidsexponering för höga halter har för människors hälsa.

När det gäller hur dubbdäck påverkar olycksrisken i trafiken finns det, som diskuteras i avsnitt 7.4.2, osäkerheter därför att det än så länge saknas mer omfattande studier av effekten av en mer utbredd användning av antisladdsystem i personbilsflottan⁵².

I konsekvensbeskrivning är det ett antal effekter som inte kvantifierats och kostnadsberäknats eftersom underlag saknas. Det gäller vägslitage, buller, eventuellt ökade emissioner på grund av ökat rullmotstånd och nedsmutsning. Alla dessa aspekter diskuteras närmare i kapitel 7 där skillnaden mellan dubbade och odubbade vinterdäck beskrivs. I det följande gör vi en kort sammanställning av utredningens bedömning av kunskapsläget och problemen med att kvantifiera dessa effekter.

Dubbdäcksanvändning kan enligt en nyligen presenterad studie från VTI⁵³ bidra till ökade driftskostnader på statliga vägar. Fortsatt forskning behövs enligt studien för att klarlägga effektsambanden och betydelsen av tung trafik jämfört med personbilar och användningen av dubbdäck. I samma studie gjordes försök att modellera effekter på buller av dubbdäck i olika typer av bebyggelse utifrån en nyligen framtagen modell för bullerberäkning men utan resultat.

Det finns i nuläget stora osäkerheter när det gäller hur stora skillnaderna i rullmotstånd är mellan olika vinterdäck. Detsamma gäller eventuella skillnader i emissioner på grund av ökad bränsleförbrukning. Det har därför inte varit möjligt att ta fram sådan information inom ramen för utredningens arbete. Utredningen kan konstatera att det pågår arbeten som kan användas i framtida analyser bland annat till följd av de krav på tester av däck som införts till följd av EU-direktiv, se avsnitt 7.4.1.

⁵² Utredningen har haft kontakt med TØI, som genomfört refererade studier i Norge om effekter av minskad användning av dubbdäck, och forskning pågår om vilket betydelse ESC respektive dubbdäck har för olycksrisken.

⁵³ Johansson och Nilsson, SAMKOST – Redovisning av regeringsuppdrag kring trafikens samhällsekonomiska kostnader, VTI rapport 836, 2014.

När det gäller nedsmutsning finns det ett samband med saltning av vägar. Enligt Trafikverket är nedsmutsning dubbelt så stor på en saltad väg som en osaltad under i övrigt liknande förhållanden⁵⁴. Dubbdäcken bidrar till vägslitage som orsakar nedsmutsning om vägbanan är fri från snö och is. Ökad saltning av vägar innebär att vägbanan blir snöfri fortare men också att den är våt eller fuktig under längre perioder. Det medför att slitaget från dubbdäcken, och därmed nedsmutsningen, ökar. Det är därför svårt att särskilja effekterna av saltning från betydelsen av användning av dubbdäck.

Även när det gäller effekter på saltning, och dess miljöpåverkan, är det oklart vad effekten blir av förändrad användning av dubbdäck. Med nuvarande användning av dubbdäck finns det behov av dammbindning med saltlösning. Om däremot dubbdäcksanvändningen minskar kan behovet av saltning öka för att minska risken för halka. Det har inte gått att bedöma hur stora de mängder som sprids ut av dessa två anledningar är och inte heller hur de eventuellt förändras med ändrad användning av dubbdäck.

En sak som vi inte har haft möjlighet att analysera inom ramen för denna utredning är eventuella förändringar i trafikarbete till följd av införandet av en skatt på användningen av dubbdäck. Enligt beräkningarna som har gjorts inför utvidgningen av trängselskatteområdet skulle en ökning med trängselskatten med tio kronor per passage innebära en minskning av flödet över trängselsnittet med tre procent⁵⁵. Om det införs en skatt på dubbdäcksanvändning kan det på samma sätt antas påverka resandet till innerstaden. Förändrat resande innebär i sin tur att de totala emissionerna från vägtrafiken förändras.

Utredningen har inte heller bedömt möjligheten att en minskad användning av dubbdäck kan medföra ändrade krav på beläggningar. I arbetet med utredningen har det förts fram att en omfattande minskning av användningen av dubbdäck skulle innebära att mjukare beläggningar skulle kunna användas i svenska tätorter, och kanske även på andra vägar. Det skulle i sin tur kunna minska samhällets kostnader, men även medföra minskat buller. Utredningen har dock i sitt arbete (se avsnitt 7.4.1) kunnat konstatera att flera

⁵⁴ Trafikverket, Effektsamband för transportsystemet, Steg 2, Drift och underhåll, Kapitel 5 Skydds- och vägledningsanordningar samt sidoområde, Version 2012-08-31.

⁵⁵ Trafikverket, Förändrade trängselskatter i Stockholm, Underlag för 2013 års Stockholmsförhandling, Trafikverkets rapport 2013:110.

olika faktorer påverkar val av vägbeläggning och behovet av underhåll av vägar. Det krävs därför fördjupad driftsteknisk analys för att bedöma detta. En sådan analys har utredningen bedömt ligga utanför uppdraget.

10.5 Resultat och överväganden

Utredningens bedömning: Både en skatt på dubbdäcksanvändning och ett förbud mot trafik med dubbdäck bidrar till att minska halterna av partiklar. En skatt ger dock en större och geografiskt bredare minskning av halterna jämfört med ett förbud. Det innebär att en skatt ger större effekt på den generella exponeringen för emissioner av vägslitage och att en skatt i större utsträckning än ett förbud minskar risken för framtida överskridanden och sanktioner. En skatt kan dock, beroende på vilket område som beläggs med skatt, innebära behov av anpassningar i ett större område och exempelvis ökade kostnader för vintervägunderhåll. Oavsett om ett förbud eller en skatt väljs behövs kompletterande åtgärder för att förhindra överskridanden. Behoven av och kostnaderna för de kompletterande åtgärderna är större med ett förbud.

10.5.1 Beskrivning av konsekvenser

I avsnitt 10.4 har utredningen beskrivit och gjort en bedömning av storleken på effekter av nuvarande förbud på Hornsgatan, samt av ett införande av en skatt. I båda fallen är jämförelsealternativet en situation där andelen som använder dubbdäck i Stockholms innerstad är 70 procent under vintermånaderna december till mars. Det som analysen baseras på när det gäller att bedöma effekter på människors hälsa är hur respektive åtgärd bidrar till att minska halterna i urban bakgrund av de skäl som beskrivs i kapitel 4. Att utifrån mätdata bedöma effekterna av alternativen skatt eller förbud är inte möjligt. Analysen är därför baserad på beräknade förändringar i emissioner och effekter på halter i urban bakgrund. På samma sätt som gäller för övriga beräknade konsekvenser är dessa beräkningar

förenade med osäkerheter och huvudsyftet med analysen är att illustrera skillnaderna mellan de olika regleringsalternativen.

I tabell 10.6 har vi sammanställt resultaten från gjorda bedömningar, och de kostnader och nyttor som vi kunnat göra en uppskattning av. I tabellen ingår även effekter som är konsekvenser av dessa regleringar, men som utredningen inte har haft möjlighet att kvantifiera. Detta för att ge en översikt över effekter som är relevanta att bedöma vid ett eventuellt genomförande av en samhälls-ekonomisk kalkyl där alla effekter kvantifieras och värderas monetärt. Ett minustecken i tabellen innebär att effekten och kostnaden ökar (nyttan minskar) medan ett plustecken innebär att nyttan ökar. Om tecken saknas beror detta på att effekten inte har kunnat bedömas. För alternativen med skatt avser bedömningarna en situation där den angivna dubbdäcksandelen har uppnåtts. Baserat på erfarenheten från Norge sker anpassningar över tid, varför detta beskriver förväntade konsekvenser ett par år efter införandet av en skatt på dubbdäcksanvändning.

Tabell 10.6 Konsekvenser av förbud respektive skatt som begränsar användningen av dubbdäck (i miljoner kronor per år)

	Nuläge förbud	Skatt trängsel-skattezon	Skatt kommande trängsel-skattezon
Konsekvenser trafikanter och boende (se avsnitt 10.4.3, 10.4.5 och 7.4.4)			
Förbättrad hälsa (dödlighet) innerstaden	3,5	5,5	7,5
- varav trängsel-skattezon	2,5	3,5	3,5
Förbättrad hälsa (dödlighet) övriga Storstockholm	5	7,5	9,5
Förbättrad hälsa (sjukdom)	+	+	+
Minskad trafiksäkerhet (dödlighet och skada) innerstad	-3,5	-3,5	-3,5
Minskad trafiksäkerhet (dödlighet och skada) övriga Storstockholm	-1	-2	-5,5
Tillgänglighet	-	-	-
Konsekvenser stat och kommun (se avsnitt 10.4.6, 10.4.7, 10.4.8 och 10.4.9)			
Investerings- och uppstartskostnader	-1	-30	-30
Årliga administrativa kostnader		-12,5	-13,5
Ökad vinterväghållning statliga vägar	-1	-2	-6
Ökad vinterväghållning trängsel-skattezon	-2	-4	-6
Ökad vinterväghållning övriga Storstockholm			-
Minskad dammbindning innerstaden	+	++	++
Minskat vägslitage	+	++	++
Minskad risk för över-skridanden och sanktioner	+	++	++
Övriga konsekvenser (se avsnitt 10.4.9)			
Förändringar avgasemissioner			
Förändringar buller			
Förändringar miljöpåverkan av saltning och dammbindning			
Förändring nedsmutsning			

Det som resultaten i tabell 10.6 illustrerar är att storleken på effekterna kommer att variera beroende på vilken reglering som genomförs, den geografiska omfattningen av regleringen och hur mycket dubbdäcksanvändningen minskar i Stockholms innerstad och i övriga delar av Stockholms län.

Av resultaten framgår att det betyder mycket för de beräknade hälsoeffekterna om Essingeleden ingår i zonen för en skatt. Detta eftersom dessa emissioner ger ett stort bidrag till de beräknade halterna i urban bakgrund, se tabell 10.3. Av tabell 10.6 framgår att med en skatt som inkluderar Essingeleden är samhällsnyttan i form av minskad risk för dödlighet 7,5 miljoner för hela Stockholms innerstad, vilket ska jämföras med de 3,5 miljoner som är den beräknade effekten av ett förbud. Om man däremot endast ser till det bidrag till halter som trafiken inom den nuvarande zonen för trängselskatt orsakar är skillnaderna mellan de olika regleringsalternativen små. Att gå från ett förbud till en skatt ökar den beräknade hälsovinsten med en miljon kronor.

Sammanställningen i tabellen visar också att det finns ett antal konsekvenser som bedöms vara större med en skatt än med ett förbud. Detta eftersom minskningen i användningen av dubbdäck bedöms vara större med en skatt. Det handlar om hälsoeffekter i området utanför Stockholms innerstad, om eventuella förändringar i olycksrisker, men även om ändrat behov av vinterväghåll både inom och utom det område som omfattas av en skatt. Sammanställningen visar också att de administrativa kostnaderna för en skatt är betydligt större än kostnaderna för ett förbud.

I Stockholms län finns det ungefär 850 000 personbilar i trafik år 2013 enligt statistik från Transportstyrelsen. Med en större andel fordon som kör med dubbfria däck kan även tillgängligheten påverkas genom att trafikolyckor ökar och framkomlighet vid halt väglag minskar. Det i sin tur kan ha en viss påverkan på störningar och stopp i trafiken. Ytterligare en effekt när det gäller tillgänglighet är den ökade restiden som kan uppstå om hastigheten minskar till följd av förändringar i dubbdäcksanvändningen. Dessa effekter har utredningen inte kunnat bedöma, bland annat därför att dubbdäckens betydelse inte är klarlagd, se avsnitt 7.4.3. Utredningen har inte heller, av de skäl som beskrivs i avsnitt 10.4.9, kunnat bedöma

effekterna av och kostnaderna för vägslitage, emissioner, buller, miljöpåverkan av användning av salt eller nedsmutsning.

10.5.2 Kompletterande åtgärder för att minska risken för överskridanden

Statistiken över trafiken på Hornsgatan i Stockholm visar att den minskar under den period på året då dubbdäcksförbud råder och ökar därefter. Enligt modellberäkningar är antalet överskridanden på Hornsgatan starkt väderberoende. Gjorda modellberäkningar visar exempelvis att med de väderförhållanden som rådde år 2008 skulle andelen dubbdäck behöva vara lägre än 20 procent och andelen dubb per däck motsvarande de krav som finns i dag för att de svenska miljökvalitetsnormerna för PM_{10} i gatunivå skulle nås. Givet de förhållanden som rådde år 2009 skulle i stället en lägre andel än 10 procent behövas.

De senaste årens mätningar i gatunivå på Hornsgatan har visat att överskridanden sker alltmer sällan trots att andelen dubbdäck har legat på runt 30 procent. Förklaringar till det är att andra åtgärder har satts in, exempelvis dammbindning, att trafikarbetet har minskat och att vädret har varit gynnsamt ur partikelhänseende.

Exemplet med förbudet på Hornsgatan visar att även med ett förbud som medför en lägre användning av dubbdäck kan det under vissa förhållanden vara nödvändigt med kompletterande åtgärder. Detta kan bero på meteorologin ett visst år men också på följer av vinterväghållning där ökad sandning i kombination med tung trafik kan medföra ökade halter⁵⁶. Därmed är det även troligt att en reglering i form av en skatt på dubbdäcksanvändning behöver kompletteras med andra åtgärder för att några överskridanden inte ska ske. Den samlade bedömningen är därför att både ett förbud och en skatt som innebär en viss andel dubbdäck i Stockholms innerstad behöver kompletteras med andra åtgärder för att förhindra överskridanden av miljökvalitetsnormen för PM_{10} , dygnsmedelvärdet i gatunivå. Behovet bedöms vara större med ett förbud än med en skatt.

⁵⁶ Uppsala kommun, Kontoret för Samhällsutveckling. Effekter av dubbdäcksförbudet på Kungsgatan 1 oktober 2012–15 april 2013, Rapport 2013.

En åtgärd som i nuläget bidrar till att minska partikelhalterna i Stockholm är dammbindning. Ett annat sätt att minska halterna är att genom olika driftsåtgärder förhindra att det samlas vägdamm på vägbanan under vintern som kan bidra till höga halter i gatunivå under våren när vägbanorna torkar upp. Det är även möjligt att kombinera dessa åtgärder, vilket har skett på flera platser. När det gäller kostnader för detta är det troligt att kostnaden för dammbindning minskar mer med en skatt än med ett förbud, men att det är beroende av den övriga vinterväghållningen och användningen av sand och salt.

10.5.3 Offentligfinansiella konsekvenser

I denna del beskriver vi endast de offentligfinansiella konsekvenserna när det gäller införandet av en skatt. Detta eftersom utredningen bedömer att de kostnader som en reglering av dubbdäcksanvändning är förenad med, exempelvis för övervakning, i mångt och mycket är desamma för ett förbud som för en skatt. Sådana kostnader har därför inte analyserats närmare.

De offentligfinansiella konsekvenserna är, förutom de årliga kostnaderna för driften, investerings- och uppstartskostnader samt intäkter från skattesystemet⁵⁷. Till detta ska läggas förändringar i kostnader för vintervägunderhåll, se föregående avsnitt. Kostnaden enbart för systemet bedöms vara 15–25 miljoner kronor. Utöver det bedöms igångsättningen kosta 10 miljoner kronor. Den årliga driftskostnaden uppgår till cirka 13,5 miljoner kronor. Den varierar med antalet utskick som behöver göras av Transportstyrelsen.

När det gäller intäkterna från skatten behövs information om ”priset” samt det antal fordon som körs med dubbdäck och som därför ska beskattas. Utredningen har bedömt att skatten för ett dygn bör vara 50 kronor, för en månad 600 kronor och för en säsong 2 000 kronor (se avsnitt 12.4.5).

Med en skatt är det två situationer som ska analyseras, dels om endast de som reser in till nuvarande trängselskattezon berörs av en

⁵⁷ Införandet eller förändringar av en skatt kan även tänkas påverka effektiviteten i ekonomin vilket också är en effekt som bör ingå i en samhällsekonomisk analys. I detta fall rör det sig dock om en förhållandevis marginell förändring varför utredningen valt att inte bedöma storleken på denna effekt.

skatt, dels om även de som reser på Essingeleden ska betala. I det förra fallet är det troligt att det är en stor andel som regelbundet pendlar in till zonen och att betalning för längre perioder är aktuell för de som ska betala skatten. I det senare fallet kan det förväntas vara många som passerar vid enstaka tillfällen och därmed väljer att betala dygnsavgifter. För båda fallen gäller att det finns en stor osäkerhet om hur många som kommer att betala skatten och hur många som avstår därför att de byter till andra däck, eller av andra skäl.

Att göra en bedömning av hur många som kommer att betala skatt är svårt eftersom det inte finns information om hur många fordon som regelbundet passerar trängselskattazonen eller på Essingeleden. Information om vilka fordon som betalar skatt för passager in till trängselskattazonen sparas inte.

För att göra en uppskattning av möjliga intäkter från en skatt när olika anpassningar har skett har vi använt oss av information från Oslo om hur många som har betalt olika typer av avgift under ett antal vintrar⁵⁸. Vi har dock gjort en uppräknings jämförelse inom Storstockholm finns en befolkning på 1,6 miljoner att jämföra med de ungefär 900 000 som bor i Oslo-området. Vi har även gjort en rimlighetsbedömning utifrån den information vi har om trafikarbetet och vad som krävs för att nå önskad nivå på användningen av dubbdäck. Det utredningen framförallt är intresserad av att bedöma är om intäkterna kan förväntas överstiga de administrativa kostnader som följer av införandet av en skatt på användning av dubbdäck.

I tabell 10.7 finns gjorda antaganden och beräkningsresultat redovisade. Med antagande om att 48 950 betalar för säsong, 2 225 för månad och 747 699 för dygn blir den beräknade brutto-intäkten från skatten ungefär 136 miljoner kronor. Om skatten endast omfattar nuvarande trängselskattazon är bedömningen att intäkterna för dygn i stort sett försvinner och den totala brutto-intäkten med dessa antaganden blir då 99 miljoner kronor.

⁵⁸ SLB analys, Lokala avgifter på dubbdäck i Norge, Rapport på uppdrag av Trafikverket, 2013.

Tabell 10.7 Uppskattning av intäkter baserat på information om antal betalande i Oslo, men uppräknat utifrån befolkning i Stockholm

Trafikanter innerstad	Betalningsalternativ	Antal	Skatt	Bruttointäkt (miljoner kronor)
Boende	Säsong	8 950	2 000	18
Pendlare	Säsong	40 000	2 000	80
Pendlare	Månad	2 225	600	1
Essingeleden	Dygn	747 699	50	37

När det gäller hur stora intäkterna blir omedelbart efter ett införande behöver det beaktas att i Oslo omfattas alla fordon oavsett årsmodell av avgiftsplikten. Äldre bilar kommer enligt utredningens framtagna förslag om skatt på dubbdäcksanvändning (se avsnitt 12.3.3) att undantas från skatteplikt eftersom de saknar antisladdsystem. Det kommer att påverka intäkterna inledningsvis.

År 2013 var det enligt statistik från Transportstyrelsen 38 procent av personbilarna i Stockholms län som var av årsmodell 2004 och äldre. Dessa kommer inte att omfattas av skatteplikt. Det finns dock inte statistik på i vilken utsträckning äldre fordon används i zonen för trängselskatt. Med en bedömning att 25 procent av fordonen inledningsvis undantas från en skatt minskar bruttointäkten till 74 respektive 102 miljoner för de två alternativen.

Exemplet från Norge visar att det förväntas ske anpassningar över tid. Fler bilar kan förväntas betala skatt de första åren innan de hunnit byta till dubbfria däck. Därmed är den förväntade intäkten osäker. Vidare kan det förväntas att kommande förändringar i trängselskattesystemet påverkar trafikarbetet både i nuvarande trängselskattazon och på Essingeleden vilket också kan få betydelse för hur många som betalar en skatt för att kunna använda dubbdäck.

Jämförelsen mellan intäkterna från skatten och de finansiella kostnaderna för systemet visar att denna reglering ger ett finansiellt överskott såvida inte flertalet trafikanter byter till dubbfria vinterdäck eller en stor andel av trafikanterna omfattas av undantag. Det bör nämnas att vi inte har räknat om intäkter och kostnader till ett visst prisår. Under senare år har inflationen varit låg, vilket innebär att en sådan justering skulle ge marginella effekter.

10.5.4 Samhällsekonomiska konsekvenser – sammanställning av kvantifierade effekter

I tabell 10.8 har vi sammanställt de intäkter och kostnader som vi kvantifierat av de som beskrivits i avsnitt 10.5.1–10.5.3. Dessa är indelade i effekter för trafikanter och boende, effekter för stat och kommun samt offentligfinansiella konsekvenser. I tabellen finns såväl kostnaden för skatten för trafikanterna som intäkterna från denna för staten med. Som framgår av tabellen är dessa poster lika stora och tar därmed ut varandra.

Av tabellen framgår att när det gäller hälsoeffekter och trafik-säkerhetseffekter är skillnaderna mellan ett förbud och en skatt i trängselskattezonerna inte så stora. Skillnaden blir större om även trafiken på Essingeleden omfattas av en skatt på användning av dubbdäck. Skattealternativen bedöms dock också innebära behov av ökat vintervägunderhåll i ett större område.

Tabell 10.8 Sammanställning av kostnader och intäkter för utvärderade regleringsalternativ baserat på information från Stockholm (i miljoner kronor per år)

	Nuläge förbud	Skatt trängsel- skattezon	Skatt kommande trängsel- skattezon
Konsekvenser trafikanter och boende			
Förbättrad hälsa (dödlighet) innerstaden	3,5	5,5	7,5
- varav trängsel- skattezon	2,5	3,5	3,5
Förbättrad hälsa (dödlighet) övriga Storstockholm	5	7,5	9,5
Minskad trafiksäkerhet (dödlig- het och skada) innerstad	-3,5	-3,5	-3,5
Minskad trafiksäkerhet (dödlighet och skada) övriga Storstockholm	-1	-2	-5,5
Inbetalning av skatt	0	-74	-102
Konsekvenser stat och kommun			
Investering- och uppstartskostnad	-1	-30	-30
Årliga administrativa kostnader	-1	-12,5	-13,5
Ökad vinterväghållning statliga vägar	-1	-2	-6
Ökad vinterväghållning trängsel- skattezon	-2	-4	-6
Offentligfinansiella intäkter och kostnader			
Intäkter från skatt	0	74	102
Kostnad för att undvika överskridanden (kostnad för dammbindning i trängsel- skattezonen)	-40	-20	-1,5

Den fråga som utredningen ska besvara är vilken eller vilka åtgärder som är effektiva för att minska överskridanden av miljökvalitetsnormer för PM₁₀, dygnsmedelvärdet i gatunivå. Som har diskuterats i avsnitt 10.5.2 är bedömningen att det både med ett förbud och en skatt kan behövas kompletterande åtgärder, t.ex. dammbindning. Under offentligfinansiella intäkter och kostnader har vi därför lagt till en post som avser kostnaden för att förhindra överskridanden

genom dammbindning. Detta eftersom det är en åtgärd som behövs för att minska risken för sanktioner. Den förväntade kostnaden för sanktioner finns inte med i tabellen eftersom den i nuläget inte går att bedöma. Som framgår av avsnitt 10.4.8 kan det förväntas att Sverige vid en dom får betala åtminstone ett minsta standardbelopp på cirka 26 miljoner kronor, jämte ett dagligt vite.

I nuläget med ett förbud mot trafik med dubbdäck på Hornsgatan i Stockholm genomförs dammbindning på 34 gator i Stockholm till en kostnad av 40 miljoner kronor. Det är denna kostnad som återfinns i kolumnen för förbud. Om vi antar att hälften så många gator behöver dammbindas om en skatt införs, minskar kostnaden till hälften. Då blir kostnaden 20 miljoner kronor, vilket är siffran i kolumn 2. Slutligen har vi antagit att Hornsgatan även med en skatt som omfattar ett större område kan behöva dammbindas och har därför angett en ungefärlig kostnad för en längre gata (40 miljoner kronor/34) i kolumn 3. Detta eftersom det är möjligt att trafiken med en skatt ökar på denna gata och att modellberäkningar som har redovisats i kapitel 5 visar att andelen dubbdäck på denna gata under vissa förhållanden kan behöva vara så låg som tio procent för att inte överskridanden ska ske.

En jämförelse mellan kolumnerna visar att de administrativa kostnaderna ökar med en skatt i förhållande till nuläget. Kostnaderna för att hantera situationer med överskridanden kommer däremot att minska. När det gäller kostnader för underhållet av vägar vintertid är den samlade effekten dock svår att bedöma eftersom kostnaderna förväntas öka för sandning och saltning med minskad användning av dubbdäck till följd av en skatt. Detta kan i viss mån väga upp den minskade kostnaden för dammbindning. Den förväntade nyttan av en skatt på dubbdäcksanvändning i Stockholms innerstad tillfaller i huvudsak de som vistas en stor del av tiden i de centrala delarna av staden.

Staten får också en nytta genom att den minskar risken för en eventuell sanktion för överträdelse av luftkvalitetsdirektivet och den får även intäkter från skatten. Hur stora de senare blir är dock osäkert eftersom det inte går att bedöma hur många som kommer att betala skatt. Staten får också en kostnad för att administrera skatten.

Effekten för Stockholms stad bedöms bli minskade kostnader för vägunderhåll. De som betalar genom anpassning eller genom att

betala skatt är i huvudsak de som pendlar in till de centrala delarna, och i alternativ tre, även de som endast passerar på Essingeleden.

11 Våra bedömningar av möjliga åtgärder

11.1 Sammanfattning

I vårt uppdrag ingår att förutsättningslöst ta fram förslag på åtgärder som varaktigt kan minska de höga halterna av grova partiklar i Stockholm och i andra berörda tätorter, så att gränsvärdena i luftkvalitetsdirektivet kan nås.

Vi anser att det för närvarande inte finns skäl att föreslå en skatt på dubbdäcksanvändning. Den möjlighet som i dag finns för kommunerna att meddela förbud mot trafik med dubbdäck är tillräcklig för att, i kombination med andra åtgärder förhindra att gränsvärdena för PM_{10} överskrids.

Att sprida information om funktionen hos olika typer av vinterdäck och dubbdäckens bidrag till partikelhalterna är ett viktigt styrmedel för att få ned andelen bilar med dubbdäck och därmed få ned halterna av PM_{10} i tätorter. Dammbindning är en åtgärd som kan tas till för att sänka halterna av grova partiklar där överskridanden sker eller riskerar att ske. Hastighetssänkning är en åtgärd för att få ner partikelhalterna framförallt på stora infarts- och genomfartsleder med mycket trafik. Förbättrad väg rengöring bör också användas som partikelsänkande åtgärd.

11.2 Allmänna utgångspunkter för våra bedömningar

Vår kartläggning har visat att periodvis överskrids miljökvalitetsnormen för PM_{10} i vissa tätorter i Sverige, framförallt Stockholm. En viktig orsak till det är de emissioner av grova partiklar som användningen av dubbdäck bidrar till. På senare år har överskridandena dock skett endast vid några mätstationer. Dessa är i huvudsak

placerade invid hårt trafikerade gator, där Hornsgatan i Stockholm utmärker sig som ett speciellt gaturum. Överskridanden har skett enbart av luftkvalitetsdirektivets maximalt tillåtna dygnsmedelvärde för PM_{10} och vid mätning i gatunivå. Däremot har inga överskridanden skett av det högsta tillåtna årsmedelvärdet. Överskridanden sker inte heller vid mätstationer i urban bakgrund i svenska tätorter.

Kartläggningen har också visat att meteorologiska förhållanden i kombination med gaturummets utformning har stor betydelse för hur höga halterna av PM_{10} blir under en vintersäsong. Är det en fuktig vinter stannar de partiklar som dubbdäcken har slitit upp från vägbanan kvar på vägytan och halterna blir låga fram till dess att vägbanan torkar upp. Om det däremot är en torr vinter virvlar vägdammet lättare upp från vägbanan men vädras samtidigt kontinuerligt bort från gatan. Är det en snörik vinter kommer dammpartiklarna från vägslitaget att bilda en depå under snön och i snövallar. När snön smälter och vägbanan torkar upp på våren finns det inget som kan binda partiklarna och dessa virvlar upp, oavsett vilka däck som används på bilarna. Det gör att det kan bli höga toppar på våren. Särskilt utsatta är trånga gaturum med hög bebyggelse på båda sidor av vägen. Detta är framförallt anledningen till att det sker överskridanden av miljökvalitetsnormen.

Vi har också i vår kartläggning av Stockholm sett att under de senaste åren har överskridandena av miljökvalitetsnormen blivit klart färre. Under 2013 var det överskridande vid ett fåtal mätstationer i gatunivå. Mätresultaten för 2014 visar att normvärdet klarades vid samtliga mätstationer i gatunivå på kommunala vägar i Stockholms innerstad. Ambitiös dammbindning och en i stort sett snöfri senvinter har förklarat de låga halterna. Däremot överskreds gränsvärdet intill Essingeleden. Förklaringen till det är den stora trafikmängden i relativt sett hög hastighet, vilket medför en hög direkt emission av slitagepartiklar.

Utredningen har kunnat konstatera att emissionerna från dubbdäcksanvändning har minskat under senare år av flera olika skäl. Information om funktionen hos olika vinterdäck tillsammans med information om dubbdäckens betydelse för partikelhalterna bedömer vi har bidragit till en övergång till användning av dubbfria vinterdäck. Vidare har bland annat ändrade föreskrifter om högsta tillåtna antalet dubb i dubgade däck och om kortare dubbdäcks-

säsong bidragit till att minska emissionerna av slitagepartiklar. I Stockholm har dubbdäcksandelen gått ned till följd av dubbdäcksförbudet på Hornsgatan. Trängselskattesystemet har också haft positiva effekter på partikelhalterna. Ytterligare en orsak till att överskridandena blir färre är de partikelsänkande åtgärder som kommunerna vidtar, bland annat i form av dammbindning.

Slutsatsen är att de åtgärder som redan har vidtagits och det arbete som bedrivs har lett fram till en effektivare hantering av problemen med överskridanden. Detta innebär att problemen med höga partikelhalter verkar vara avtagande. Meteorologiska förhållanden kan dock medföra att det även i fortsättningen sker överskridanden lokalt vissa år.

Med dessa utgångspunkter övergår vi till att bedöma enskilda styrmedel för att begränsa dubbdäcksanvändningen och åtgärder för att minska halterna av PM₁₀ i tätort.

11.3 Differentierad trängselskatt beroende på typ av däck

Utredningens bedömning: Någon differentierad trängselskatt beroende på typ av däck bör inte införas.

Skälen för utredningens bedömning: I dagsläget finns som bekant ett system för uttag av trängselskatt i Stockholm och Göteborg. Ett styrmedel för att få ner användningen av dubbdäck och därmed halterna av partiklar i trängselskatteområdet skulle kunna vara att utnyttja dessa system och differentiera trängselskatten beroende på val av däck. Den fordonsägare som har dubbade vinterdäck på bilen skulle då få betala en högre trängselskatt än den som kör med dubbfria däck.

En klar nackdel med en differentierad trängselskatt utifrån val av däck är att den del av skatten som skulle tas ut för dubbdäcksanvändningen skulle vara beroende av hur uttaget av trängselskatten sker. Trängselskattesystemet bygger på tillträdesprincipen där det är passager in i området som beskattas. Däremot omfattar skatteplikten inte de bilar som färdas inne i området, utan att passera en betalstation. Eftersom samtliga bilar som framförs med dubbdäck bidrar till partikelhalterna är denna avgiftsprincip, som vi kommer

att återkomma till i kapitel 12, inte lämplig att använda för uttag av skatt på dubbdäcksanvändning.

Mot denna bakgrund anser utredningen att en differentierad trängselskatt beroende på däcktyp inte bör införas. En eventuell skatt på dubbdäcksanvändning bör vara ett från trängselskatten oavhängigt och självständigt system som kan tillämpas även i andra städer än de som i dag har ett trängselskattesystem.

11.4 Skatt på dubbdäcksanvändning

Utredningens bedömning: Det finns för närvarande inte skäl att föreslå en skatt på dubbdäcksanvändning i tätort.

Skälen för utredningens bedömning: Vid bedömningen av vilken åtgärd, och då särskilt i fråga om en skatt på dubbdäcksanvändning, som är lämplig och ändamålsenlig för att lösa partikelproblematiken har utredningens inriktning legat på effekter på hälsa, trafiksäkerhet, tillgänglighet och framkomlighet. Det handlar bl.a. om att väga hälsoeffekter mot trafiksäkerhetseffekter. Den enskilt viktigaste åtgärden för att få ned de höga halterna av PM_{10} i gatunivå i svenska tätorter är att minska användningen av dubbdäck. Frågan är alltså inte om, utan hur dubbdäcksanvändningen ska minskas.

Ett sätt att minska användningen av dubbdäck i tätort kan vara att införa en skatt på dubbdäcksanvändning i tätorter där luftkvalitetsdirektivets gränsvärden överskrids eller riskerar att överskridas. En sådan skatt kan utformas så att den bidrar till att varaktigt sänka halterna av grova partiklar i Stockholm och andra berörda tätorter genom att dubbdäcksandelen går ned. Regelverket som skulle styra skatteuttaget kan också utformas så att skatt tas ut i de tätorter där det är lämpligt och nödvändigt för att lösa problemet med höga partikelhalter. Enligt utredningens bedömning skulle det också vara praktiskt möjligt att ta fram ett system som är lätt att förstå och använda, pålitligt, rättssäkert och utvecklingsbart. Skattepliktens omfattning kan bestämmas så att systemet blir rättvist och trafiksäkert.

Om det är möjligt att utforma ett kontroll- och sanktionssystem som gör att efterlevnaden blir hög skulle en skatt på dubbdäcks-

användning, enligt utredningens mening, vara ett effektivt styrmedel för att minska dubbdäcksandelen i de tätorter där systemet införs.

Det system med skatt på dubbdäcksanvändning som utredningen har tagit fram (se kapitel 12) bedömer vi uppfyller de nyss nämnda kraven. Förutsättningar föreligger därför i och för sig för att införa en skatt på dubbdäcksanvändning i tätort. Frågan är då om det är lämpligt och ändamålsenligt att föreslå en sådan skatt.

Mot bakgrund av uppdraget anser utredningen att en skatt bara är aktuell om det står klart att minskad dubbdäcksanvändning leder till positiva hälsoeffekter utan att trafiksäkerheten, tillgängligheten eller framkomligheten försämras eller att en skatt behövs för att undvika framtida överskridanden av gränsvärdena i luftkvalitetsdirektivet. Som vi har redogjort för i kapitel 10 kan minskad dubbdäcksanvändning även ha andra positiva effekter än förbättrad hälsa på grund av minskade partikelhalter, som t.ex. minskat underhåll till följd av minskat vägslitage. Utredningens uppdrag tar dock sikte på dubbdäcksanvändningens bidrag till partikelproblematiken och det har inte ingått i uppdraget att överväga om det finns andra skäl att minska dubbdäcksanvändningen.

Det bör i sammanhanget noteras att gränsvärdena för grova partiklar i luftkvalitetsdirektivet har genomförts i miljöbalken och att de alltså gäller som miljökvalitetsnorm i Sverige. Utredningen anser att det bara finns skäl att föreslå en skatt om överskridandena av gränsvärdena är betydande och varaktiga. Med andra ord om gränsvärdet inte överskrids eller överskrids i liten omfattning vid de stationer där mätningar görs finns det inte skäl att föreslå en skatt. Det kan nämligen inte anses ingå i utredningens uppdrag att föreslå åtgärder för att nå en bättre luftkvalitet än vad som följer av miljökvalitetsnormen.

Med dessa utgångspunkter övergår utredningen till att bedöma om en skatt är en lämplig och ändamålsenlig åtgärd för att åtgärda partikelproblematiken.

En skatt är generellt sett ett mer flexibelt styrmedel än de lokala förbud mot trafik med dubbdäck som i dag finns, exempelvis på Hornsgatan i Stockholm. Detta eftersom människor kan anpassa sitt beteende utifrån sina egna behov. Det innebär i sin tur att detta styrmedel kan vara lättare att acceptera. En skatt på dubbdäcksanvändning skulle innebära att de som behöver använda dubbdäck i

ett skattebelagt område kan fortsätta att göra det men får då betala för det.

Erfarenheter från det norska systemet med lokala avgifter på användningen av dubbdäck visar tydligt att dubbdäcksandelen går ned när det införs en påлага på användningen. När avgiften i Oslo togs bort under några vintersäsonger steg andelen dubbdäck kraftigt för att sedan åter gå ned när avgiften återinfördes. Även i Trondheim gick dubbdäcksandelen upp efter att avgiftssystemet där togs bort. Det finns ingen anledning att tro att en påлага på dubbdäcksanvändning i Sverige inte skulle ha motsvarande effekt som den i Norge, dvs. att dubbdäcksandelen skulle gå ned. I Norge har avgiftsnivåerna satts för att nå en dubbdäcksandel i trafik om 20 procent. Med en liknande prissättning skulle samma nivå kunna nås i svenska tätorter.

Det råder alltså ingen tvekan om att en skatt skulle minska dubbdäcksandelen i de tätorter där en skatt på användningen av dubbdäck införs. Införandet av en skatt på dubbdäcksanvändning skulle bidra till att dubbdäcksandelen gick ned mer än vid ett lokalt förbud mot trafik med dubbdäck eftersom en skatt bör gälla i ett större område. Därmed skulle ett större antal trafikanter behöva anpassa sitt beteende och minskningen av dubbdäcksandelen bli mer generell.

Lägre dubbdäcksandel minskar emissionerna av grova partiklar. Det kan antas ha en positiv effekt på människors hälsa även om sambandet inte är helt klarlagt. Osäkerheten beror bland annat på att det inte finns några studier som har undersökt betydelsen för hälsan av exponering för höga halter av grova partiklar under kortare perioder. Utredningen har dock i analysen i kapitel 10 kommit fram till att en skatt på dubbdäcksanvändning som omfattar Stockholms innerstad skulle medföra en liten minskning av antalet förtida dödsfall i detta område. I beräkningen har det som nyss sagts inte varit möjligt att räkna på hälsoeffekter som beror på exponering för höga halter av grova partiklar under kortare perioder. Det kan innebära att hälsoeffekten är något underskattad.

Införs det en skatt på dubbdäcksanvändning i Stockholm kan det få positiva följdverkningar genom att trafikanterna uppmärksammas på problematiken kring höga partikelhalter och kan väntas göra mer medvetna däckval. På så sätt kan fler tänkas övergå till att köra dubbfritt och dubbdäcksandelen gå ned även på platser och tät-

orter utanför Stockholm. Genomförs det dessutom informationskampanjer i samband med att skattesystemet ska träda i kraft kan effekten på dubbdäcksandelen väntas bli ännu större.

En annan fördel med en skatt på dubbdäcksanvändning är att den åtgärder problemet med höga partikelhalter nära källan. Det kan i sin tur för kommunernas del innebära lägre kostnader för andra partikelsänkande åtgärder, exempelvis dammbindning.

Analysen i kapitel 10 visar dock att minskad dubbdäcksanvändning medför ett antal konsekvenser som behöver beaktas vid bedömningen av om en skatt ska införas. Det handlar bland annat om att behovet av vinterväghållning kan se annorlunda ut vid en lägre dubbdäcksandel. Med en skatt på dubbdäcksanvändning i Stockholm skulle vinterväghållningen, enligt vår analys, behöva utökas såväl i innerstaden som utanför.

När det gäller trafiksäkerhet har vi i kapitel 10 bedömt att det inte finns underlag för att utgå från ett visst effektsamband mellan minskad dubbdäcksanvändning och ökad olycksrisk i svenska tätortsregioner där fordonsparken i dag till övervägande del består av fordon med antisladdsystem. Det kan dock inte helt uteslutas att risken för vissa olyckor ökar. Utredningen har därför av försiktighetsskäl valt att räkna med en ökad olycksrisk om en procent.

Ytterligare en aspekt att beakta när det gäller en skatt på dubbdäcksanvändning är de kostnader som uppbyggnaden och driften av systemet är förenat med. En skatt är jämfört med andra åtgärder en stor apparat. Enligt våra beräkningar i kapitel 10 kommer dock intäkterna från skatten att täcka kostnaderna för systemet. Detta bygger dock på att det finns en andel bilägare som väljer att inte gå över till att köra dubbfritt. Här skiljer sig ett skattesystem från ett lokalt förbud mot dubbdäcksanvändning i det att det senare inte är förenat med några större kostnader för igångsättning och drift.

Som framgått finns det en rad konsekvenser som bör beaktas vid bedömningen av om det är lämpligt att införa en skatt på dubbdäcksanvändning. Analysen i kapitel 10 visar dock att en kraftigt minskad dubbdäcksanvändning, främst i Stockholm, skulle ge positiva hälsoeffekter. Dessa effekter är emellertid inte så stora. Om hänsyn tas till de effekter som redan har nåtts med lokala förbud mot dubbdäcksanvändning blir de positiva effekterna med en skatt mindre.

Som sagts ovan kan det förhållandet att Sverige riskerar att fällas för fördragsbrott av EU-domstolen utgöra skäl att införa en skatt på dubbdäcksanvändning och då i första hand i Stockholm. Som har framgått i avsnitt 2.3.2 fastställde EU-domstolen i dom den 10 maj 2011 att Sverige hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt luftkvalitetsdirektivet genom att ha överskridit gränsvärdena för PM₁₀ på vissa platser under vissa år. Det har också framgått att kommissionen, trots att det har gått snart fyra år sedan den fällande domen, ännu inte har gått vidare och väckt en sanktionstalan mot Sverige. Kommissionen har inlett ett nytt överträdelseärende mot Sverige med anledning av senare års överträdelser, men har ännu inte avgett något motiverat yttrande i ärendet. Det går därför inte i nuläget att förutse hur utgången i det ärendet kommer att bli.

Vår kartläggning av situationen i Stockholm när det gäller partikelhalter visar, vilket nämnts inledningsvis under våra allmänna överväganden, att överskridandena av miljökvalitetsnormen sker av dygnsmedelvärde vid mätstationer invid hårt trafikerade gator. I vissa fall rör det sig även om trånga gaturum. Meteorologin under vinter och vår har stor betydelse för om och när överskridandena sker.

Resultaten från de mätningar som har genomförts i Stockholm under de senaste fem åren visar att överskridandena varierar kraftigt. Enligt luftkvalitetsdirektivet får dygnsmedelvärde inte överskridas mer än 35 dygn per år (miljökvalitetsnormen). År 2010 överskreds denna norm på Hornsgatan och Essingeleden. På Hornsgatan rörde det sig om drygt tio dagar och på Essingeleden handlade det bara om några fler överskridandedagar än vad normen tillåter. Året därefter överskreds normen vid samtliga mätstationer utom den på Norrlandsgatan. Sammanlagt handlade det om drygt 40 överskridandedagar fler än normen. År 2012 var situationen den omvända, vilket innebär att det bara var på Norrlandsgatan som miljökvalitetsnormen överskreds och då med ett fåtal fler dagar med överskridanden än vad som är tillåtet enligt normen. Överskridandet på Norrlandsgatan berodde på att det var gatuarbetet där.

År 2013 överskreds normen vid samtliga mätstationer utom den vid Sveavägen. Sammanlagt överskreds normen med drygt 35 dagar. Förra året, dvs. 2014, överskreds normen enbart på Essingeleden

och då bara med ett par dagar. Vid övriga mätstationer låg resultaten långt under normen. De väldigt goda resultaten under 2014 har förklarats med gynnsamma väderförhållanden och ökad ambitionsnivå när det gäller dammbindning.

Det kan alltså konstateras att överskridandena varierar kraftigt från år till år beroende på meteorologiska förhållanden och ibland även på gatuarbeten.

När det gäller andra orter i Sverige har vår kartläggning visat att det under 2013 skett överskridanden av gränsvärdet för dygnsmedelvärden endast på några enstaka mätplatser.

Det rör sig alltså numera om ett förhållandevis litet antal dagar med överskridande av luftkvalitetsdirektivets gränsvärde för dygnsmedelvärden i Stockholm och därutöver på några enstaka platser i Sverige. Det bör särskilt noteras att år 2014 klarades i princip miljökvalitetsnormen i Stockholm.

Till det sagda ska också läggas att kommande förändringar i trängselskattesystemet i Stockholm, dvs. höjda skattebelopp och utökat skatteområde som inkluderar Essingeleden (se avsnitt 8.2.5), kan väntas ytterligare bidra till lägre trafikarbete och därmed lägre partikelhalter. De ändrade reglerna om högsta tillåtna antalet dubb i dubbade däck (se avsnitt 8.2.1) har inte heller fullt ut fått genomslag eftersom de enbart gäller nytillverkade däck. På sikt kan detta också leda till minskad risk för överskridanden av miljökvalitetsnormen (se avsnitt 10.4.2).

Mot bakgrund av det anförda anser utredningen att det för närvarande inte finns skäl att föreslå en skatt på dubbdäcksanvändning. Utredningen anser i stället att mindre ingripande och mer flexibla åtgärder än en skatt bör användas för att nå miljökvalitetsnormen. Med flexibla åtgärder förstås här åtgärder som någorlunda enkelt kan varieras utifrån hur överskridandena sker.

Frågan om en skatt på användningen av dubbdäck ska införas eller inte är emellertid inte given och det kan dessutom behövas viss beredskap för det fall att överskridandena skulle öka till tidigare nivåer. Dessutom finns det ett öppet överträdelseärende. Med hänsyn till det nu sagda och till att en skatt på dubbdäcksanvändning är ett styrmedel som på ett effektivt sätt kan få ned dubbdäcksandelen har vi ändå valt att ta fram ett förslag på hur en skatt på dubbdäcksanvändning i tätort skulle kunna utformas. Hur förslaget ser ut och vilka överväganden som har gjorts återkommer vi till i

kapitel 12. Förslag till författningstext och författningskommentar finns i bilagorna 2 och 3 till detta betänkande.

11.5 Lokala förbud mot dubbdäcksanvändning

Utredningens bedömning: Den möjlighet som finns för kommuner att meddela lokala trafikföreskrifter med förbud mot trafik med dubbdäck är tillräcklig.

Skälen för utredningens bedömning: Sedan några år tillbaka är det, som har framgått i avsnitt 8.2.7 och 8.2.8, möjligt för en kommun att genom lokala trafikföreskrifter förbjuda användningen av dubbdäck i trafik. Detta styrmedel kan vidtas för att få ner andelen dubbdäck på gator där det finns problem med höga halter av partiklar. Möjligheten till dubbdäcksförbud är inte begränsad till en viss väg eller en viss vägsträcka. Numera är det också möjligt att besluta om dubbdäcksförbud för samtliga vägar inom ett helt område. Hur stort ett sådant område kan vara är inte reglerat. Här torde kommungränsen utgöra den bortre gränsen.

Lokala trafikföreskrifter med dubbdäcksförbud har meddelats i Stockholm, Göteborg och Uppsala. Dessa förbud har visat sig ge positiva effekter på dubbdäcksandelen, som gått ned inte bara på de enskilda förbudsgatorna utan även på kringliggande gator och i städerna i stort. Med minskad andel dubbdäck följer en minskad halt av partiklar och en minskad exponering för befolkningen.

Ett förbud är jämfört med en skatt ett styrmedel som med större säkerhet leder till att en avsedd effekt uppnås. Det ger dock inte utrymme för anpassning utifrån individens egna behov och är därför mindre flexibelt. För att inte förbudet ska bli illusoriskt är det också viktigt med en omfattande och effektiv kontrollfunktion samt att så få undantag som möjligt ges från förbudet.

Dubbdäcksförbudet på Hornsgatan i Stockholm har alltså inneburit att dubbdäcksandelen har minskat på den enskilda gatan men också i tätorten i stort. Förbudet har dock inte helt avhållit bilisterna från att använda dubbdäck på sina bilar på förbudsgatan. Därmed har partikelhalterna i nuläget inte sjunkit tillräckligt för att miljökvalitetsnormen för PM_{10} alltid nås. Förbudet har dock medfört att halterna i urban bakgrund har minskat, vilket har gett en

positiv effekt på folkhälsan. Slutsatsen från exemplet med Stockholm är att dubbdäcksförbud ger önskvärda effekter på emissioner och halter under förutsättning att det bedrivs ett effektivt arbete med att övervaka att förbudet följs.

Förbud, liksom en skatt på dubbdäcksanvändning, har den fördelen att det åtgärdar problemet med höga partikelhalter nära källan. Det är vidare ett styrmedel som kan användas för mer utsatta områden. Om det område som berörs av förbudet är begränsat blir effekterna på trafiksäkerheten, tillgängligheten och behovet av förändrad vinterväghållning inte lika stora som för en skatt som gäller i ett större område. Det kan dock på den enskilda förbudsgatan krävas utökade insatser med bland annat snöröjning och saltning. Ett förbud bör dock inte omfatta ett alltför stort område eftersom det kan medföra ökade kostnader för vinterväghållning och tillgänglighet i form av längre resväg. För ett stort område är i stället en skatt ett mer lämpligt och ändamålsenligt alternativ. Det hänger också samman med att det inte är önskvärt att dubbdäcksandelen till följd av ett förbud går ned till noll eftersom det behövs en viss andel dubbade däck för att rugga upp vägytan.

En fördel med ett dubbdäcksförbud jämfört med en skatt på dubbdäcksanvändning är att en kommun relativt lätt kan ändra ett dubbdäcksförbud utifrån de variationer som partikelproblematiken uppvisar från år till år. En anpassning av en skatt utifrån hur partikelproblematiken förändras kräver riksdagens medverkan, vilket givetvis är betydligt mer tungrott.

Rent lagtekniskt finns redan i dag de rättsliga förutsättningarna som behövs för att kommunerna ska kunna införa förbud mot trafik med fordon med dubbdäck, på en eller flera vägar, eller samtliga vägar i ett visst område. Utredningen har inte funnit något behov av att ändra denna reglering. Det har inte heller ingått i vårt uppdrag att lämna författningsförslag på återtagande av bemyndigande till kommunerna om införande av dubbdäcksförbud eller om ändring av kommunala regler om dubbdäcksförbud.

Ingenting har framkommit under utredningens gång som talar för att någon annan form av dubbdäcksförbud än det som redan i dag är möjligt att införa, t.ex. partiellt eller temporärt förbud, skulle vara en framkomlig väg för att få ner partikelhalterna. Det viktigaste i det här sammanhanget är att begränsa dubbdäcksanvändningen totalt sett. Det torde inte ske i någon avgörande omfattning annat

än genom ett totalförbud i det område som har stora problem med höga partikelhalter. Vi har inte heller sett ett behov av att utöka möjligheten att meddela dubbdäcksförbud exempelvis till ett regionalt sådant.

Den möjlighet som i dag finns att meddela förbud mot dubbdäcksanvändning har endast utnyttjats i ett fåtal orter och då endast på enstaka gator. Tätorter som har problem med höga halter av grova partiklar har fortfarande långtgående möjligheter att använda detta styrmedel för att få ned andelen bilar som körs med dubbdäck. Utredningen bedömer därför att nuvarande möjlighet att meddela förbud är tillräcklig för att hantera de problem med risk för överskridanden av miljökvalitetsnormen som finns lokalt. Bedömningen i denna del föranleder därför inget behov av författningsändring.

11.6 Informationsinsatser och medvetna däckval

Utredningens bedömning: Att genom information sprida kunskap om funktionen hos olika typer av vinterdäck och dubbdäckens bidrag till partikelhalterna är ett viktigt styrmedel för att få ned andelen bilar med dubbdäck i trafik och därmed få ned halterna av PM_{10} i tätorter.

Skälen för utredningens bedömning: Som tidigare har konstaterats är den dominerande orsaken till de höga halterna av partiklar i luften det vägslitage som dubbdäcken ger upphov till. Det är därför viktigt att få ned andelen dubbdäck till en sådan nivå där dubbdäcken endast används av de bilister som behöver det av framkomlighets- och trafiksäkerhetsskäl. I dag används dubbdäck kanske av tradition och under sådana förhållanden där det egentligen inte är motiverat. Det gäller inte minst i större tätorter där vinterväghållningen är god och där väderförhållandena under vintern är sådana att det är vinterväglag endast under några få dagar på en vintersäsong.

Många moderna bilar är också utrustade med sådan teknisk utrustning, exempelvis antisladdsystem, att dubbar i däcken under de flesta vägförhållanden inte har någon större betydelse för trafiksäkerheten. I stället är det standarden på bilen, kvaliteten på däcken

och förarens körsätt som är av avgörande betydelse för olycksrisken. De dubbria vinterdäcken som är särskilt framtagna för nordiska vinterförhållanden har, som framgått i avsnitt 7.3, i huvudsak likvärdiga egenskaper som dubbade däck.

Det är mot denna bakgrund som det, enligt utredningens mening, är viktigt att få ut information till konsumenterna genom bland annat däckverkstäderna så att trafikanter kan göra medvetna däckval utifrån sina egna behov. Här är det också viktigt att förmå de stora och viktiga aktörerna i samhället, som står för en stor andel av trafikarbetet i många tätorter, att göra medvetna däckval i sin egen verksamhet och för sina kunder. Det kan exempelvis handla om leasing- och biluthyrningsföretag, taxibolag, budfirmor och annan yrkestrafik samt företag, myndigheter och kommuner med många egna bilar och anställda med tjänstebilar.

I arbetet med informationsspridning och medvetna däckval har Trafikverket av regeringen fått i uppdrag att skapa förutsättningar för ändamålsenliga och miljömässigt hållbara däckval. Utredningen bedömer att detta är ett viktigt styrmedel för att få ned dubbdäcksanvändningen generellt, men framförallt bland de trafikanter som huvudsakligen kör i tätorter med partikelproblem. Med bra information kan dessa trafikanter när det blir dags att byta ut de gamla vinterdäcken göra ett val efter sina egna behov. På sikt bör det leda till att fler övergår till att köra dubbfritt.

I övrigt kan informationsspridning, exempelvis i samband med införandet av ett dubbdäcksförbud på viss väg eller i ett visst område, ha en positiv effekt på dubbdäcksandelen. Spridningseffekter kan uppstå på så sätt att andelen dubbdäck i bruk minskar inte bara på den gata som förbudet avser utan också på omkringliggande gator och i tätorten i stort.

11.7 Sänkt hastighet på vissa gator

Utredningens bedömning: Hastighetssänkning är en åtgärd för att få ner partikelhalterna, framförallt på större infarts- och genomfartsleder med mycket trafik.

Skälen för utredningens bedömning: En sänkning av hastigheten på en gata kan bidra till att minska vägslitaget och därmed emissionerna av grova partiklar. Effekten beror på hastighet och blir större vid högre hastighet. Åtgärden är av den anledningen mest ändamålsenlig att vidta på större infarts- och genomfartsleder där hastigheten och trafikarbetet allmänt sett är högre än på de centrala innerstadsgatorna.

Det är dock viktigt att säkerställa att det inte enbart är den skyltade hastigheten som sänks utan att det också sker en reell hastighetssänkning på den aktuella vägsträckan. För att åtgärden ska få väntad effekt kan det behövas utökad övervakning. Här kan exempelvis automatisk trafikkontroll med kameror (ATK) vara ett bra komplement till en skyltad hastighetssänkning för att få ned den verkliga hastigheten. Vilka gator som kan vara aktuella för en sänkning är en bedömning som respektive väghållare måste göra.

Det här är en åtgärd som redan har vidtagits och som det finns rättsliga förutsättningar för att fortsätta med. Något författningsförslag lämnas därför inte i denna del.

11.8 Dammbindningsåtgärder

Utredningens bedömning: Dammbindning bedöms vara en effektiv åtgärd för att sänka halterna av grova partiklar i tätorter där miljökvalitetsnormen överskrids eller riskerar att överskridas. Däremot är det mer tveksamt om den är effektiv ur en hälsomässig synvinkel.

Skälen för utredningens bedömning: Dammbindning är en flexibel åtgärd som kan anpassas utifrån hur partikelhalterna varierar beroende på väder och vind. Det bör därför vara en lämplig och ändamålsenlig åtgärd för att få ned halterna av grova partiklar.

Utredningen har genom sin analys av vidtagna åtgärder också sett att dammbindning är en effektiv åtgärd för att sänka partikelhalterna i tätorter som har problem med överskridanden av miljökvalitetsnormen.

Dammbindning är dock en åtgärd som tar sikte på att minska uppvirvlingen av vägdamm under perioder när vägarna torkar upp. Den åtgärdar alltså inte själva källan till miljöproblemet, dvs.

bildandet av slitagepartiklar. Effekten av dammbindning är kortvarig och som störst under tiden närmast efter att åtgärden har vidtagits. Vidare är effekten störst på infartsleder och andra stora öppna vägar där halterna inte påverkas av omkringliggande gator. Det är inte troligt att det är en åtgärd som har någon större betydelse för vägslitaget bidrag till halterna av PM_{10} i urban bakgrund. Därmed är det osäkert om denna åtgärd har någon effekt på folkhälsan.

Dammbindningsåtgärder är mycket dyra och resurskrävande om de genomförs i större områden. Kostnaden för den dammbindning som utförs i Stockholms stad uppgår årligen till omkring 40 miljoner kronor. Den stora mängden saltlösning som läggs ut på vägarna för att binda vägdammet har även negativa effekter på miljön. Om det bara handlar om att åtgärda överskridanden på enstaka gator, blir kostnaden för dammbindningen lägre. Det gäller framförallt om överskridanden endast sker under enstaka år. Under sådana förhållanden bedömer utredningen att dammbindning skulle vara en effektiv åtgärd.

Dammbindning används i dag som partikelsänkande åtgärd i flera kommuner. I exempelvis Stockholm har dammbindning använts som åtgärd under flera år. Detta arbete genomförs systematiskt på flera gator sedan hösten 2013. Åtgärden har varit en viktig bidragande orsak till att det har varit så få överskridanden av gränsvärdet för PM_{10} de senaste åren. Enligt utredningens bedömning bör arbetet med dammbindning fortsätta i Stockholm. Åtgärden bör även vidtas i andra tätorter som har problem med överskridanden av miljö kvalitetsnormen för grova partiklar.

Utredningen menar att även om andra styrmedel används är dammbindning en viktig förstärkande åtgärd som behövs när det befaras bli särskilt höga halter eller på särskilt utsatta gator. O gynnsamma väderförhållanden ett visst år kan också göra att extra dammbindning, ensam eller tillsammans med andra åtgärder, behövs för att klara gränsvärdet för PM_{10} .

Bedömningen föranleder inte något behov av författningsändring.

11.9 Förbättrad vägrengöring efter vintersäsong

Utredningens bedömning: Förbättrad vägrengöring bör användas som partikelsänkande åtgärd.

Skälen för utredningens bedömning: Som vi har sett i avsnitt 8.2.10 minskar inte användningen av traditionella städmaskiner, som tar upp grus med hjälp av borstar, halterna av PM_{10} . I stället kan effekten bli den motsatta i och med att städborstarna vispar upp dammpartiklar som har lagrats på vägbanan. Däremot har det visat sig att tidig och förbättrad sandupptagning på våren kan ha en positiv effekt på partikelhalterna. Om det har lagts ut grus på vintern och detta grus tas upp så tidigt som möjligt hindrar man att gruset slits ned av fordonens däck och bidrar till partikelhalterna. I detta sammanhang kan det också framhållas vikten av att i ett tidigt skede forsla bort de snövallar som har lagts upp vid skottning av vägar och gångbanor. I dessa högar kan det finnas stora mängder grus och sand men även partiklar från vägslitage och andra källor.

I anslutning till sandupptagningen bör gatorna städas med vakuumsug eller högtryckstvätt, vilket har visat sig ge viss positiv effekt.

Något konkret förslag lämnas inte i denna del.

12 Lag om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort m.m.

12.1 Sammanfattning

I vårt uppdrag ingår att särskilt överväga en skatt som betalas för bruk av fordon med dubbdäck i en skattebelagd zon. Utredaren ska, enligt kommittédirektiven, ge förslag på hur den skattebelagda zonen kan avgränsas samt bedöma vem som ska vara skattskyldig och vilka typer av fordon som ska vara skattepliktiga respektive undantagna från skatteplikt. Det ska också bedömas för vilka tidsperioder skatten ska betalas och med vilka belopp. Vidare ska utredaren föreslå hur skatten ska tas ut och kontrolleras samt bedöma hur ett lämpligt sanktionssystem kan se ut.

I detta kapitel presenterar utredningen sina överväganden och förslag till lagstiftning om skatt på användningen av dubbdäck i tätort. Även en del följdändringar i annan lagstiftning behandlas. Som har framgått i föregående kapitel föreslår inte utredningen att det införs en skatt på dubbdäcksanvändning. Vi har ändå valt att lämna ett förslag på hur en lagstiftning enligt vår bedömning bör se ut.

Sammanfattningsvis innebär utredningens förslag ett registerbaserat skattesystem där uppgifter som är av betydelse för beskattningen hämtas från vägtrafikregistret som förs av Transportstyrelsen. Dit ska de skattskyldiga anmäla att dubbdäck kommer att användas på en bil, under en tid och i ett område som omfattas av skatteplikt. Dessa uppgifter ligger sedan till grund för beslut om och debitering av skatt. Skatten bör vara en statlig skatt och regleras i en generell lag till vilken lokala bilagor fogas för de områden som omfattas av skattskyldighet. Skatteverket bör vara beskattningsmyndighet, men Transportstyrelsen ska för Skatteverkets

räkning kunna få fatta flertalet beslut genom automatiserad behandling.

Skattskyldig föreslås vara den registrerade ägaren till en bil. Skattskyldighet inträder när bilen brukas med dubbdäck i ett skattebelagt område under perioden 1 oktober–15 april (vintersäsong). Skatten tas ut med 50 kronor för ett kalenderdygn, 600 kronor för en månad och 2 000 kronor för en hel vintersäsong.

Kontrollen av att anmälningsskyldigheten följs ska utföras av Polismyndigheten som rapporterar förseelser till Skatteverket. Verket beslutar då att den skattskyldige ska betala skatt motsvarande skattebeloppet för ett kalenderdygn. I samband därmed får Skatteverket ta ut en tilläggsavgift på 2 000 kronor.

Betalning av skatt eller avgift sker genom insättning på ett särskilt konto. Skatten ska vara betald inom 30 dagar från den dag då skatten eller tilläggsavgiften beslutades. Dröjsmålsavgift tas ut vid för sen betalning. Ett fordon ska också kunna tas i anspråk för statens fordringar på skatt eller avgift enligt denna lag.

Lagen föreslås även innehålla regler bland annat om anstånd med betalning, befrielse från och återbetalning av betald skatt eller avgift, rättelse och omprövning av beslut samt om överklagande och verkställighet.

12.2 Allmänt om regelverkets utformning

12.2.1 Generell lagstiftning med bilaga för viss tätort

Utredningens förslag: I lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort tas gemensamma bestämmelser in. Särregler för respektive skattebelagt område tas in i särskild bilaga till lagen.

Skälen för utredningens förslag: Huvuddelen av de frågor som rör ett system med skatt på användningen av dubbdäck är av generell karaktär. Några frågor är dock mer avhängiga av den närmare utformningen av systemet, vilket kan komma att variera mellan orterna. En sådan fråga är avgränsningen av det skattebelagda området.

Med anledning av det sagda föreslår utredningen att den lagstiftningsteknik som har använts i lagen (2004:629) om trängselskatt

även ska tillämpas när det gäller en lag om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort. Det innebär att utredningen föreslår en generell lagstiftning med särregler för respektive kommun eller tätort i en bilaga.

De gemensamma bestämmelserna som gäller för samtliga områden i Sverige redovisas således i lagens paragrafer. Lagen kommer därmed att behandla frågor av mer allmän karaktär som bör vara enhetligt reglerade såsom vem som är skattskyldig, vilka fordon som är skattepliktiga, när och hur skatten ska betalas och vad som händer om skatten betalas för sent, eller inte alls. Lokala bestämmelser med undantag från skattskyldighet bör inte förekomma. I stället bör eventuella undantag också regleras genom bestämmelser i den generella lagen. Lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort ska kunna tillämpas generellt i landet, men är i första hand avsedd att tillämpas i Stockholms kommun där partikelproblemen är som störst.

I särskilda bilagor till lagen tas alltså lokala bestämmelser in om avgränsningen av det skattebelagda området. Avgränsningen måste av naturliga skäl variera mellan olika tätorter beroende på de geografiska förhållandena på orten och på hur partikelproblematiken ser ut där (se avsnitt 12.4.3). Eventuella justeringar av det skattebelagda området görs, efter nödvändigt riksdagsbeslut, genom ändring i den särskilda bilagan som hör till det aktuella området.

I nuläget är det, som redan har nämnts, endast aktuellt med en skatt på dubbdäcksanvändning i Stockholms kommun. Det skattepliktiga området framgår av bilagan till lagen. Skulle det senare bli aktuellt att införa skatt på dubbdäcksanvändning i andra kommuner får ytterligare bilagor fogas till lagen.

12.2.2 Beslut om att införa skatt på dubbdäcksanvändning i tätort

Utredningens bedömning: Initiativ till att införa skatt på dubbdäcksanvändning i en tätort kan komma från kommunerna. Riksdagen beslutar i lag om att införa sådan skatt i en kommun genom att tillföra en bilaga till lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort.

Skälen för utredningens bedömning: Beslut om att införa skatt på dubbdäcksanvändning fattas av riksdagen. Eftersom det är fråga om en skatt ska den beslutas i form av lag.

Initiativet till att införa en skatt på dubbdäcksanvändning kan komma från den kommun som anser sig ha problem med höga partikelhalter och som vill komma till rätta med dem genom att införa en skatt på användningen av dubbdäck. Det är kommunerna som enligt luftkvalitetsförordningen har i uppgift att kontrollera att miljökvalitetsnormen för PM_{10} följs. Det är normalt också kommunerna som tar fram åtgärdsprogram för att nå miljökvalitetsnormerna för luftföroreningar. Vidare är det kommunernas egna medlemmar som huvudsakligen drabbas av de negativa effekterna av höga partikelhalter och som kommer att bli föremål för skatteuttag.

Det förhållandet att initiativ till att införa skatt på dubbdäcksanvändning i en kommun kan komma från kommunen hindrar givetvis inte att staten kan agera i de fall den anser att det finns ett behov av att skattebelägga ett visst område. Ett sådant behov kan exempelvis ha framkommit inom ramen för ett överträdelseärende som kommissionen inlett eller avser att inleda mot staten Sverige, eller för att följa en dom från EU-domstolen.

Sedan en kommun eller region¹ har gjort en begäran till regeringen om att införa skatt på dubbdäcksanvändning kommer frågan att beredas som ett ordinärt lagstiftningsärende inom regeringskansliet. Vid denna beredning kommer grannkommuner och andra intressenter att få komma till tals. Regeringen kan också på eget initiativ inleda ett lagstiftningsärende. Det är alltså regeringen som utreder om förutsättningar för att införa skatt på dubbdäcksanvändning i en kommun föreligger eller inte. Efter förslag från regeringen beslutar riksdagen om att en bilaga med visst innehåll för en viss kommun ska fogas till lagen.

Eftersom förslaget inte skiljer sig från vad som annars gäller i lagstiftningsärenden behövs inte någon särskild reglering i denna del.

¹ I sammanhanget får med begreppet region avses kommuner, landsting och/eller sammanlutningar av kommuner och/eller landsting. Jämför prop. 2003/04:145 s. 36.

12.2.3 Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort ska betalas till staten

Utredningens förslag: Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort ska betalas till staten.

Skälen för utredningens förslag: Av våra kommittédirektiv följer att en påлага på dubbdäcksanvändning statsrättsligt är att anse som en skatt i Sverige. Utredningen bedömer att det inte kan bli fråga om något annat än en statlig skatt. På samma sätt som föreskrivs beträffande trängselskatt², vägavgift för tunga fordon³ och vägtrafikskatt⁴ bör det i lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort föreskrivas att skatten ska betalas till staten. Här skiljer sig utredningens förslag från vad som gäller i det norska systemet med avgifter på användningen av dubbdäck. Där är det fråga om en kommunal avgift som tillfaller den kommun som har infört ett sådant avgiftssystem⁵.

Bestämmelse med det nu aktuella innehållet finns i 1 § i lagförslaget.

12.2.4 Beskattningsmyndighet m.m.

Utredningens förslag: Skatteverket ska vara beskattningsmyndighet.

För Skatteverkets räkning ska Transportstyrelsen, genom automatiserad behandling med stöd av uppgifter i vägtrafikregistret, besluta om skatt och dröjsmålsavgift samt verkställa debitering och återbetalning av skatt, tilläggsavgift och dröjsmålsavgift. Undantag bör göras för beslut om tilläggsavgift och omprövning, som bör meddelas av Skatteverket.

² 1 § lagen om trängselskatt.

³ 1 § lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon.

⁴ 1 § vägtrafikskattelagen (2006:227).

⁵ Här bortses från de tilläggsavgifter som tillfaller staten i de fall staten har utfört kontrollen.

Skälen för utredningens förslag: Skatteverket bör vara beskattningsmyndighet för skatt på dubbdäcksanvändning i tätort. En bestämmelse med ett sådant innehåll bör tas in i lagen.⁶

Som framgår nedan innebär utredningens förslag att anmälan om dubbdäcksanvändning ska ske av skattskyldiga bilägare innan färden företas med dubbdäck i ett skattebelagt område. Anmälan och den efterföljande betalningen kommer alltså att ske på annan tid och plats än där skattskyldigheten uppstår. För att kontroll ska kunna fullgöras av att anmälan om dubbdäcksanvändning har skett bör Transportstyrelsen få föra in uppgifter om t.ex. anmälan och till vilket fordon den är hänförlig i det vägtrafikregister som styrelsen för enligt lagen (2001:558) om vägtrafikregister.

Med hänsyn till att Transportstyrelsen föreslås få utföra registrering av dubbdäcksanvändning i vägtrafikregistret och till att anknytningen till övrig skattelagstiftning är liten, bör Transportstyrelsen för Skatteverkets räkning få besluta om skatt på dubbdäcksanvändning. En liknande ordning gäller redan i dag när det gäller vägtrafikskatten och trängselskatten där beslut fattas genom automatiserad databehandling av Transportstyrelsen och inte av Skatteverket. I de nyss nämnda systemen sköter Transportstyrelsen också uppbörden av skatt och avgifter som har beslutats med stöd av respektive lag.

Transportstyrelsen beslutar också för Skatteverkets räkning om vägavgift och dröjsmålsavgift samt verkställer uppbörden av sådana avgifter i fråga om vissa tunga fordon som är upptagna i det svenska vägtrafikregistret⁷.

Eftersom systemet med skatt på användningen av dubbdäck har utformats med de nyss nämnda systemen som förebild och med hänsyn till att en organisation således redan finns uppbyggd hos Transportstyrelsen är den en lämplig myndighet för att administrera den nu aktuella skatten.

Utredningen föreslår därför att Transportstyrelsen för Skatteverkets räkning, genom automatiserad behandling med stöd av uppgifter i vägtrafikregistret, ska få besluta om skatt på dubbdäcksanvändning. Transportstyrelsen bör på samma sätt få besluta om dröjsmålsavgift samt verkställa debitering och återbetalning av

⁶ Jämför 2 § lagen om trängselskatt och 3 § lagen om vägavgift för vissa tunga fordon.

⁷ 4 § förordningen (1997:1140) om vägavgift för vissa tunga fordon.

skatt och av tilläggsavgift. Transportstyrelsen bör dock inte få besluta om tilläggsavgift eller ompröva beslut som har meddelats med stöd av lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort. I stället bör dessa uppgifter ligga på Skatteverket, som också får besluta om skatt på dubbdäcksanvändning om något automatiskt beslut inte har fattats (se avsnitt 12.5.7).

Bestämmelse om beskattningsmyndighet finns i 2 § i lagförslaget.

12.3 Skattepliktiga fordon

12.3.1 Fordon som omfattas av skatteplikten

Utredningens förslag: Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort ska betalas för en bil.

Fordons- och viktbegreppen som används i lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort har samma betydelse som i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner. Med bil avses därmed personbil, lastbil och buss.

Skatt betalas för bil som vid skattskyldighetens inträde är införd i vägtrafikregistret, eller som brukas med stöd av saluvagnslicens.

Skälen för utredningens förslag: Ett system med skatt på dubbdäcksanvändning är avsett för bilar. Med bil avses enligt 2 § lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner ett motorfordon som är försett med tre eller flera hjul eller med medar eller band och som inte är att anse som en motorcykel eller en moped. Bilar delas in i personbilar, lastbilar och bussar. En särskild bestämmelse om att de fordons- och viktbegrepp som används i lagen om vägtrafikdefinitioner ska användas även här bör tas in bland lagens allmänna inledande paragrafer.⁸

Förslaget innebär alltså att motorcyklar inte omfattas av skattesystemet. Det kan inte heller anses nödvändigt för att uppnå syftet med systemet. De flesta motorcykelägare kör inte sina motorcyklar

⁸ Jämför exempelvis 3 § lagen om trängselskatt, 2 § lagen om vägavgift för vissa tunga fordon och 3 § andra stycket vägtrafikskattelagen.

under vintertid och deras bidrag till partikelhalterna kan därför antas vara marginellt.

Även cyklister använder numera dubbdäck vintertid men det finns inte några belägg för att det skapar problem med höga partikelhalter.

Sammantaget föreslår utredningen att skatt ska betalas för en bil som när skattskyldigheten inträder är införd i vägtrafikregistret eller brukas med stöd av saluvagnslicens. Innebörden av att skatt betalas för en specifik bil är att betald skatt följer med bilen vid ett ägarbyte.

Bestämmelser finns om definitionen av bil i 3 § första stycket i lagförslaget och om skattepliktiga bilar i 5 § i lagförslaget.

12.3.2 Dubbdäck som en förutsättning för skatteplikt

Utredningens förslag: Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort betalas för en bil som brukas med dubbdäck.

Skälen för utredningens förslag: En grundläggande förutsättning för att skattskyldighet ska uppkomma är att bilen är försedd med dubbdäck. Någon definition av vad som avses med dubbdäck finns inte. I 10 kap. 2 § tredje stycket trafikförordningen (1998:1276) sägs att det får meddelas lokala trafikföreskrifter som förbjuder trafik med fordon med dubbdäck för en viss väg, viss vägsträcka eller för samtliga vägar inom ett visst område. Någon förklaring till vad som avses med dubbdäck finns inte.

Användningen av dubbdäck regleras i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om användning av däck m.m. avsedda för bilar och släpvagnar som dras av bilar⁹. I 8 § anges när dubbdäck inte får användas. I 9–11 §§ regleras hur dubbdäck får kombineras på lätta fordon. Av nämnda paragrafer följer att dubbdäck inte får användas under perioden 16 april–30 september och att det på ett fordon inte samtidigt får användas både odubbade och dubbade däck (med undantag för dubbelmonterade hjul där ett av däcken får vara odubbade). Transportstyrelsens föreskrifter innehåller även bestäm-

⁹ TSFS 2009:19, ändrad genom TSFS 2009:90, vilken trädde i kraft 2009-12-01, och TSFS 2012:131, vilken trädde i kraft 2013-01-01.

melser om vilka krav som ställs vid dubbning av däck, bland annat när det gäller dubbens antal, vikt, storlek och utstick.

Utredningens uppfattning är att det inte råder några tvivel om vad som avses med dubbdäck. Någon legaldefinition behöver därför inte tas in i lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort. I sammanhanget ska dock nämnas att snökedjor inte omfattas av regleringen.

Även om det inte är tillåtet att använda både dubbade och odubbade däck på bilen samtidigt bör skattskyldighet för dubbdäcksanvändning inträda redan när bilen är försedd med ett dubbat däck.

Sammantaget bör det föreskrivas att skatt betalas för en bil med dubbdäck. Bestämmelse med detta innehåll finns i 5 § i lagförslaget.

12.3.3 Fordon som undantas från skatteplikt

Utredningens förslag: Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort ska inte betalas för bil som enligt uppgift i vägtrafikregistret är av fordonsår 2004 eller tidigare, för bil som är registrerad på ägare som enligt lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall är undantagen från skatteplikt i Sverige eller för bil som är antecknad som utryckningsfordon i vägtrafikregistret.

Skälen för utredningens förslag: Samtliga fordon som körs med dubbdäck inom ett område där skatt tas ut ger upphov till de luftkvalitetsproblem som man genom systemet med skatt på dubbdäcksanvändning vill stävja. Ju färre undantag från skatteplikten som görs, desto färre avgränsningsproblem uppkommer. Systemet blir dessutom lättare att administrera och mer rättvist. Mot bakgrund av detta bör så få undantag som möjligt göras från skatteplikten.

Det måste vara praktiskt hanterbart att kunna fastställa att ett visst fordon faktiskt ska omfattas av eller undantas från skatteplikt. De undantag som görs från skattskyldigheten bör därför knytas till bilens registrering. För att Transportstyrelsen ska kunna hantera undantagen bör dessa följa av uppgifter som finns tillgängliga i vägtrafikregistret.

Det kan diskuteras om skatten ska träffa alla bilar som använder dubbdäck eller om det bara ska gälla bilar som är försedda med

antisladdsystem och har dubbdäck. Vi har i avsnittet om trafik-säkerhet sett att dubbdäcken inte har någon egentlig betydelse för trafiksäkerheten när fordonet är utrustat med ett antisladdsystem. Det är i stället fordon utan sådant system och utan dubbdäck som i störst utsträckning förekommer i olycksstatistiken för dödliga olyckor vintertid. På modernare bilar som har antisladdsystem är det inte motiverat av trafiksäkerhetsskäl att ha dubbdäck. Däremot kan det av säkerhetsskäl vara motiverat att använda dubbdäck på äldre bilar som inte har något antisladdsystem. Dessa bör därför, enligt utredningens mening, vara undantagna från skatteplikt. Eftersom det inte följer av vägtrafikregistret att en bil är utrustad med antisladdsystem bör undantaget i stället knytas till bilens registrerade fordonsår.

Från 2005 och senare är en övervägande majoritet av de ny tillverkade personbilarna utrustade med antisladdsystem som standard. Så mycket som 85 procent av nybilsförsäljningen 2005 avsåg bilar med antisladdsystem. Motsvarande siffra var cirka 90 procent för 2006 och knappt 70 procent för 2004.¹⁰ I dag är alla ny tillverkade personbilar försedda med ett antisladdsystem, vilket också numera är lagkrav. Med dessa siffror är det tydligt att antisladdsystemet fick ett ordentligt genomslag på personbilar från och med 2005. Personbilar av äldre årsmodell har inte alls i samma utsträckning sådan utrustning. Det är alltså här skiljelinjen bör dras. Undantaget som tar sikte på äldre bilar utan antisladdsystem bör därför gälla för personbilar som är av fordonsår 2004 eller tidigare.

Fordonsår bör i lagen om dubbdäcksanvändning i tätort ha samma betydelse som i vägtrafikskattelagen (2006:227). En hänvisning i denna del bör tas in i lagens inledande bestämmelser. Med fordonsår avses enligt den lagen¹¹ uppgift i vägtrafikregistret som anger ett fordons årsmodell eller, om sådan uppgift saknas, tillverkningsår. Om båda uppgifterna saknas i registret, avses med fordonsår det år som fordonet togs i bruk för första gången.

Eftersom skatt på dubbdäcksanvändning i tätort är en statlig skatt ska en bil som är registrerad på ägare som är undantagen från skatteplikt enligt lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i

¹⁰ Uppgifterna är lämnade av Anders Lie, Trafikverket, i mail till utredningen, 2015-01-20.

¹¹ 1 kap. 5 §.

vissa fall, vara undantagen från skatteplikt. En bestämmelse med detta innehåll¹² bör tas in i lagen i klagörande syfte, även om skattefriheten för bland annat diplomatiska företrädare redan följer av lagen och de överenskommelser som har träffats i anslutning till den.

Vidare anser utredningen att utryckningsfordon som är registrerade som sådana i vägtrafikregistret ska vara undantagna från skattskyldighet. I 6 kap. 9 § förordningen (2001:650) om vägtrafikregister anges vilka fordon som ska antecknas som utryckningsfordon i vägtrafikregistret. Det finns inte skäl att utvidga denna krets till att även omfatta exempelvis andra polisiära fordon eller kriminalvårdens transport- och bevakningsbilar. Skattesystemet är utformat på ett sådant sätt att det inte påverkar framkomligheten för några fordon, dvs. inga fordon behöver sakta ner eller stanna vid en betalstation.

I det norska systemet med dubbdäcksavgift undantas bilar för halkbekämpning och snöröjning från avgiftsplikten. Utredningen anser dock att sådana fordon eller andra väghållningsfordon inte ska undantas från skattskyldighet i ett svenskt system med skatt på dubbdäcksanvändning.

I trängselskattesystemet görs det undantag från skatteplikten för EG-mobilkranar¹³. Eftersom mobilkranar inte används för transportändamål anser utredningen att det inte finns anledning att göra undantag för dessa i det nu aktuella skattesystemet. Det får nämligen anses meningslöst att införa ett undantag som saknar praktisk betydelse.

Bestämmelse med undantag från skatteplikt finns i 6 § i lagförslaget. Definition av fordonsår finns i 3 § andra stycket.

12.3.4 Ska rörelsehindrade ges möjlighet att få fordon befriade från skatteplikt?

Utredningens bedömning: Parkeringstillstånd för rörelsehindrade ska inte ge möjlighet till undantag från skattskyldighet.

¹² Sådan finns i 5 § 1 lagen om trängselskatt.

¹³ 5 § 4 lagen om trängselskatt.

Skälen för utredningens bedömning: I lagen om trängselskatt¹⁴ föreskrivs att Skatteverket efter ansökan från den som har beviljats parkeringstillstånd för rörelsehindrade ska besluta om att undanta viss bil från skatteplikt. Om det finns synnerliga skäl, ska Skatteverket undanta två bilar från skatteplikt. Anledningen till att rörelsehindrade har undantagits från skyldigheten att betala trängselskatt är att dessa personer har ansetts ha ett behov av, och många gånger inget alternativ till, att använda bilen¹⁵.

Det kan diskuteras om motsvarande möjlighet till skattebefrielse för rörelsehindrade bör gälla för skatt på dubbdäcksanvändning. Även om dessa personer behöver ha tillgång till bil är det inte givet att de behöver ha dubbdäck på bilarna. Eftersom dubbdäck inte har någon större betydelse för tillgängligheten i större tätorter finns det inte anledning att ge möjlighet till befrielse från skatteplikt för den som har beviljats parkeringstillstånd för rörelsehindrade. Utredningen föreslår därför inte något sådant undantag.

12.3.5 Ska utländska fordon vara skattepliktiga?

Utredningens bedömning: Utländska fordon ska, för närvarande, inte omfattas av skatt på dubbdäcksanvändning i tätort.

Skälen för utredningens bedömning: En viktig utgångspunkt är att skatt tas ut för huvuddelen av de bilar som trafikerar det skattebelagda området med dubbdäck. Samtliga bilar som kör med dubbdäck ger upphov till bildandet av grova partiklar. Av legitimitets- och rättviseskäl bör därför skatteuttaget omfatta merparten av de bilar som färdas i det skattebelagda området. Ett system som inte skiljer mellan svenska och utländska bilar skulle kunna upplevas som mer rättvist, vilket bidrar till acceptansen av systemet.

Från och med den 1 januari 2015 tas trängselskatt ut även för fordon som inte är registrerade i Sverige. Sedan tidigare omfattas utländska fordon av vägavgiften för vissa tunga fordon¹⁶. Skulle utländska bilar vara skattepliktiga i ett system med skatt på dubb-

¹⁴ 6 §.

¹⁵ Prop. 2003/04:145 s. 44.

¹⁶ 5 § lagen om vägavgift för vissa tunga fordon.

däcksanvändning skulle utländska bilar behandlas lika i de olika skatte- och avgiftssystemen. Det kan också vara värt att notera i sammanhanget att det norska systemet med lokala avgifter på dubbdäcksanvändning inkluderar utländska fordon.

En omständighet som talar emot att låta utländska fordon omfattas av skatteplikten är de praktiska svårigheter som uttag av skatt från utländska bilägare är förenat med. Eftersom systemet är registerbaserat, dvs. att anmälan, skattebeslut och betalning knyts till bilens registreringsnummer och registrerade ägare, är tillgången på uppgifter från andra länders vägtrafikregister av stor betydelse. I nuläget har Sverige inte någon automatiserad tillgång till utländska fordonsregister. Det kan också finnas hinder mot att driva in fordringar avseende skatt på dubbdäcksanvändning i andra länder.

Frågorna om tillgången till andra länders trafikregister och samarbetet avseende indrivning och handräckning mellan stater behandlades utförligt i 2011 års vägtullsutrednings slutbetänkande, *Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon* (SOU 2013:3). Slutsatsen som drogs där var att det finns möjlighet till utbyte med andra länder av uppgifter om fordonsägare, men att ett sådant utbyte kan vara förknippat med kostnader. En annan slutsats var att möjligheterna att få bistånd med indrivning är ganska begränsade när det gäller länder utanför EU (samt Norge och Island). Frågan har också behandlats av regeringen i prop. 2014/15:1 s. 304 ff.¹⁷

Huvudargumentet för att trängselskattesystemet även skulle omfatta utlandsregistrerade bilar var att det blir en snedvridning av konkurrensen mellan de kommersiella fordonen om de inhemska men inte de utländska bilarna omfattas av skatteplikt. Det argumentet gör sig dock inte lika starkt gällande i ett system med skatt på användningen av dubbdäck. Den kommersiella fordonstrafiken utgörs huvudsakligen av tunga fordon. På dessa bilar används i princip inte dubbdäck alls. Någon konkurrensfördel skulle därför inte vinnas av de utländska lastbilarna om de undantogs från skatteplikt.

¹⁷ I denna proposition behandlas förslagen i 2011 års vägtullsutrednings slutbetänkande i de delar det avser trängselskatt för utländska fordon och användningsförbud. Vidare behandlas utredningens förslag till bestämmelser om vilka domstolar som ska ha behörighet att pröva mål om trängselskatt.

Frågan är då hur många bilar det rör sig om som är utlandsregistrerade och som kommer att färdas med dubbdäck i det skattebelagda området.

Det finns nästan ingen statistik tillgänglig avseende utländska fordon på svenska vägar. Det man vet är att andelen utländska fordon i trängselskattesystemen i Stockholm och Göteborg utgör ungefär två procent¹⁸, förutom på sommaren då andelen utländska fordon går upp.

Den statliga myndigheten Trafikanalys har sammanställt rapporten Utländska lastbilstransporter i Sverige 2011–2012¹⁹. I rapporten sammanfattas de utländska lastbilarnas transporter till och från Sverige under de två åren. Statistiken baseras på de uppgifter från EU-länder samt frivilliga länder i Europa om varutransporter på väg som Eurostat, EU:s statistikbyrå, har sammanställt. Statistiken omfattar inte lastbilar som är registrerade i länder utanför EU.

De utlandsregistrerade lastbilarna stod enligt rapporten för omkring 23 procent av trafikarbetet som utfördes av svenska och utländska lastbilar i Sverige år 2012. Däremot stod de för betydligt lägre andel när det gällde antal körningar: omkring 7 procent, vilket motsvarar 2,4 miljoner körningar. Som jämförelse kan nämnas att antalet körningar av svenska lastbilar 2012 uppgick till 29,5 miljoner. Lastbilar från Norge, Polen, Danmark, Tyskland och Nederländerna utförde det största trafikarbetet av de utländska lastbilarna i Sverige.

Någon motsvarande statistik över personbilstrafik finns inte. Vad gäller trafikarbetet i Sverige utfört av utländska personbilar har man i tidigare rapporter baserat på fordonens inblandning i personskadeolyckor skattat detta till 1,5 procent av det totala personbilstrafikarbetet i Sverige²⁰. Det finns dock frågetecken kring användningen av vägtrafikskador i skattningen av utländska fordons trafikarbete i Sverige. I fallet med tunga lastbilar har det visat sig att andelen trafikarbete utförd av utländska tunga lastbilar av det totala trafikarbetet i Sverige är mycket högre än andelen inblandade utländska tunga lastbilar i trafikolyckor i Sverige. Om detta stäm-

¹⁸ Se bl.a. Västsvenska paketets samverkansorganisation, Första året med Västsvenska paketet, En sammanfattning av mätbara effekter, Rapport 2014:3.

¹⁹ Statistik 2012:3.

²⁰ VTI rapport 439, Trafikarbetet uttryckt i fordonskilometer på väg i Sverige 1950–1997, 1999.

mer även för personbilarna finns det en underskattning av trafikarbetet i Sverige utfört av utländska personbilar.²¹

Tillväxtverket genomför årligen en nationell gränsundersökning, Inkommande Besökare I Sverige (IBIS), för att öka kunskapen om den inkommande turismen i Sverige. I en rapport från maj 2014 har resultatet från undersökning 2013 sammanställts med resultaten från de två tidigare undersökningsåren 2011 och 2012. Under 2013 var det totala antalet utländska besök 18,8 miljoner. Majoriteten av besöken kom från Norge, Finland och Danmark, som tillsammans stod för 63 procent av samtliga besök. Den största marknaden utanför Norden var Tyskland, som stod för åtta procent av alla besök. Stockholms län hade det största antalet besök. I övrigt var det de andra storstadsregionerna som lockade flest besökare. Drygt 30 procent av de utländska besökarna kom hit med bil som färdmedel. För besöken från Norge var siffran 82 procent. Bland privatresenärerna färdades totalt 36 procent med bil.

Genomgången visar att det är en relativt liten andel av det totala trafikarbetet på svenska vägar som utförs av utländska fordon. Statistik finns när det gäller tung trafik men inte när det gäller personbilstrafik. Utgår man från de siffror som finns från trängsel-skattesystemen ligger den totala andelen utländska fordon på cirka två procent. Antar man att dubbdäcksandelen är cirka 50 procent även bland de utländska fordonen skulle andelen utländska skattepliktiga fordon bli ännu lägre. I realiteten är troligen dubbdäcksandelen bland de utländska bilarna betydligt lägre än bland de svenska bilarna. Detta eftersom dubbdäck inte är tillåtna i flera europeiska länder varifrån många besök sker, exempelvis Tyskland, Polen och Nederländerna. Dessutom ligger den tunga trafiken med i denna uppskattning och som tidigare har nämnts använder dessa bilar i princip inte dubbdäck. Andelen utländska bilar är också högre på sommaren, dvs. under en period när det ändå inte är tillåtet att använda dubbdäck på bilarna.

Då andelen utländska bilar med dubbdäck är väldigt liten kan deras bidrag till de höga partikelhalterna i vissa tätorter antas vara mycket begränsat. Mot den bakgrunden och med hänsyn till de svårigheter och kostnader som uttag av skatt från utländska

²¹ Trafikanalys, Trafikarbete på svenska vägar – en översyn av skattningsmetoden, PM 2013:8, november 2013.

fordonsägare är förenat med anser utredningen att det inte är vare sig motiverat eller lämpligt att låta skatteplikten träffa även utländska fordon.

Vi föreslår därför att skatt på dubbdäcksanvändning, i vart fall i inledningskedet, inte omfattar utländska bilar. Skulle det visa sig vara ett stort problem med utländska fordons användning av dubbdäck i skattebelagda områden får regeringen ta upp frågan på nytt, varvid en närmare utredning får göras.

12.4 Skattskyldighet och skattens omfattning

12.4.1 Skattskyldiga personer

Utredningens förslag: Skattskyldig för skatt på dubbdäcksanvändning i tätort är ägaren av bilen.

Som bilens ägare anses den som när skattskyldigheten inträder är eller bör vara upptagen i vägtrafikregistret som ägare, eller i fråga om bil som används med stöd av saluvagnslicens, den som när skattskyldigheten inträder, innehar licensen.

Skälen för utredningens förslag: För att ett system med skatt på dubbdäcksanvändning ska fungera måste det föreskrivas att skattskyldigheten ligger på bilens ägare. Det innebär att ägaren får ett strikt betalningsansvar för skatten. Motsvarande bestämmelse finns när det gäller trängselskatt och vägtrafikskatt²². Beträffande vägavgiften för tunga fordon föreskrivs att avgiftsskyldig för ett svenskt fordon är ägaren²³. På samma sätt finns det ett ägaransvar när det gäller felparkeringsavgift²⁴. Som ägare anses den som när skattskyldighet inträder är eller bör vara upptagen i vägtrafikregistret som ägare.

Lagen om trängselskatt föreskriver också att som ägare av bilen anses i fråga om bil som används med stöd av saluvagnslicens, den

²² Se 8 § andra stycket 1 lagen om trängselskatt och 2 kap. 4 § andra stycket vägtrafikskattelagen. Från och med den 1 januari 2015 anses också som ägare i trängselskattesystemet den som när skattskyldigheten inträder är upptagen som ägare i ett utländskt register motsvarande vägtrafikregistret eller, om innehavare finns registrerad i det utländska registret, innehavaren.

²³ 7 § första stycket lagen om vägavgift för vissa tunga fordon.

²⁴ 4 § lagen (1976:206) om felparkeringsavgift.

som när skattskyldigheten inträder innehar licensen²⁵. Liknande bestämmelse bör även finnas i lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort.

I och med att skattskyldigheten knyts till ägaren och inte till föraren skiljer sig den föreslagna ordningen från vad som gäller i det norska systemet med lokala dubbdäcksavgifter. Där är det i första hand föraren som är betalningsskyldig. Om föraren är någon annan än den registrerade ägaren uppkommer ett betalningsansvar för ägaren, men då solidariskt med föraren. Undantag från det solidariska betalningsansvaret görs om bilen vid överträdelsen var frånhänd annan genom brott. Ett sådant system skulle dock strida mot vad som i övrigt gäller i svensk rättsordning beträffande fordonsrelaterade skatter och avgifter och förespråkas därför inte.

Genom hänvisning till den som, när skattskyldigheten inträder, är eller bör vara upptagen som ägare i vägtrafikregistret blir begreppet ägare i 4 § lagen om vägtrafikregister tillämpligt. Det innebär att innehavaren av en bil som innehas på grund av kreditköp med förbehåll om återtaganderätt eller med nyttjanderätt för en bestämd tid om minst ett år (s.k. leasing) är att anse som ägare till bilen. I dessa fall blir alltså innehavaren av bilen skattskyldig i stället för ägaren.

En bil kan civilrättsligt ha fler än en ägare. I vägtrafikregistret anges dock endast en ägare och det är således denna som blir skattskyldig för den skattepliktiga färden. Det civilrättsliga ägandet har här ingen betydelse och därmed behövs inte någon reglering om solidariskt betalningsansvar för skatten. En saluvagnslicens kan inte innehas av mer än en person, varför det inte heller här uppkommer problem med betalningsansvaret.

En självständig prövning av ägarbegreppet och därmed vem som är skattskyldig ska inte göras i ett mål om skatt på dubbdäcksanvändning. Skulle en sådan frågeställning uppkomma, får den i stället avgöras i ett mål om ägarfrågan.

Det kan ta ett antal dagar från det att ett ägarbyte äger rum till dess att den nya ägaren har registrerats i vägtrafikregistret. Eftersom skattskyldigheten avgörs utifrån vem som var registrerad ägare vid beskattningstidpunkten kan det inträffa att en person som har sålt sitt fordon debiteras för skatt trots att hon eller han inte längre

²⁵ 4 § andra stycket 2 lagen om trängselskatt

är civilrättslig ägare till fordonet. Ett sådant beslut får handläggas enligt bestämmelserna om omprövning och överklagande.

Bestämmelse om skattskyldiga personer finns i 7 § i lagförslaget.

12.4.2 Bruk som förutsättning för skattskyldighetens inträde

Utredningens förslag: Skattskyldighet inträder när en skattepliktig bil brukas i ett skattebelagt område.

Skälen för utredningens förslag: Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort syftar till att minska halterna av grova partiklar i utomhusluften i tätorter. Ändamålet med skatten är i huvudsak att reglera den befintliga trafiken i innerstaden. Utredningen föreslår därför att skatten, med hänsyn till lagens ändamål, konstrueras så att den drabbar alla som brukar en bil med dubbdäck inom en viss given zon, oavsett om färden påbörjas inom zonen eller sker utifrån. Med en sådan konstruktion kommer skattskyldighet att inträda för såväl innerstadsbor som utsocknes som kör bil med dubbdäck i innerstaden.

Kravet på att en skattepliktig bil ska brukas för att skattskyldighet ska uppkomma innebär att parkerade bilar lämnas utanför systemet. Så är förhållandet även i den norska ordningen med lokala avgifter på användningen av dubbdäck. Ett parkerat fordon bidrar inte till bildandet av partiklar och det är därför inte ändamålsenligt att belägga parkerade bilar med skatt. Eftersom skatt på dubbdäcksanvändning är en miljöskatt ska skatten läggas så nära källan som möjligt. I det här fallet är bruket av dubbdäck källan till förorening, inte själva förekomsten av ett dubbdäck. Det är först när dubbarna på däck, under rörelse, träffar vägbanan som slitagepartiklar bildas, och det är det som ska skattebeläggas. Av den anledningen ingår det inte i utredningens uppdrag att föreslå en punktskatt på försäljning av nya dubbdäck. I stället sägs det i våra kommittédirektiv att vi ska lämna förslag på en skatt som ska betalas för bruk av fordon i en skattebelagd zon.

Skattskyldighet bör uppkomma i och med att färden med ett skattepliktigt fordon påbörjas inom ett avgränsat skattepliktigt område. Står bilen parkerad inne i zonen inträder alltså skattskyldigheten så fort bilen börjar brukas. Färdas bilen in i området upp-

kommer skattskyldigheten i samband med att områdesgränsen passeras. På motsatt vis upphör skattskyldigheten när bilen parkeras inne i området respektive när bilen körs ut ur det.

Med att en bil brukas menas att den används, med eller utan motorn påslagen, dvs. även genom att den bogseras, puttats eller på något annat liknande sätt förs fram i ett skattebelagt område. I begreppet bruka får också anses ligga att någon styr fordonet i fråga. Detta innebär att en bil som exempelvis dras av ett annat fordon på så sätt att den dragna bilens ena ände är upplyft genom en anordning på dragfordonet, samtidigt som något av den dragna bilens hjulpar rullar på vägen, inte omfattas av skattskyldighet. Det gör inte heller bilar som till exempel fraktas på en släpvagn eller transporteras på ett biltransportfordon.

Bestämmelse om bruk som förutsättning för skattskyldighetens uppkomst finns i 8 § i lagförslaget.

12.4.3 Skattens geografiska avgränsning

Utredningens bedömning: Geografisk avgränsning av ett skattebelagt område bör göras utifrån lokala förhållanden och regleras i särskild bilaga till lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort.

Utredningens förslag: I Stockholms kommun tas skatt ut i det område som följer av bilaga till lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort.

Skälen för utredningens bedömning och förslag: Som har framgått i avsnittet om utformningen av ett system med skatt på dubbdäcksanvändning (kapitel 9) har utredningen övervägt om systemet ska bygga på tillträdes- eller vistelseprincipen. Eftersom en tillämpning av tillträdesprincipen skulle medföra att de bilar som endast trafikerar zonen utan att passera en zongräns inte omfattas av skatteplikten anser utredningen att den inte är lämplig att använda som princip vid uttag av skatt på dubbdäcksanvändning.

Samtliga bilar som framförs med dubbdäck inom ett visst område bidrar till att slitagepartiklar bildas och påverkar därmed partikelhalterna i utomhusluften. Genom att tillämpa vistelseprincipen

som avgiftssystem för skatteuttaget omfattas alla dubbdäcksförsedda bilar (som inte är särskilt undantagna) som trafikerar zonen, oavsett om färden sker utifrån eller påbörjas inom zonen, av skatteplikten. Ett sådant system svarar bättre mot huvudsyftet med systemet: att få ned dubbdäcksandelen. En skatt på dubbdäcksanvändning i tätort bör därför vara utformad med utgångspunkt i vistelseprincipen. Det innebär att skattskyldigheten ska gälla användningen av bilar som är försedda med dubbdäck och som färdas inom ett närmare angivet område (se även föregående avsnitt).

Det skattebelagda området måste bestämmas för varje ort för sig utifrån områdets specifika lokala och geografiska förhållanden. Av naturliga skäl bör den geografiska avgränsningen av ett skattebelagt område göras utifrån hur problemen med partikelhalter ser ut lokalt när frågan om att införa skatt på dubbdäcksanvändning i tätort aktualiseras.

För att göra det enkelt och förståeligt för trafikanterna bör, om det bedöms lämpligt, en zon för uttag av skatt på dubbdäcksanvändning sammanfalla med en redan befintlig trängselskattzon. Om det skulle bli aktuellt att införa skatt på dubbdäcksanvändning i en tätort där det inte finns ett trängselskattesystem får det för ändamålet skapas en zon som är väl avgränsad utifrån de partikelproblem och övriga förhållanden som råder på orten.

I Stockholms kommun finns som bekant ett väl avgränsat område för uttag av trängselskatt. Området innefattar i allt väsentligt Stockholms innerstad, med undantag för Essingeleden som tidigare inte har omfattats av trängselskattesystemet. Från och med den 1 januari 2016 kommer dock trängselskatt att tas ut även på Essingeleden. Denna väg kommer alltså inom kort att ingå i trängselskattazonen.

För att inte få en ordning med två skilda skattezoner i den aktuella kommunen bör det skattebelagda området för skatt på dubbdäcksanvändning i Stockholm följa samma avgränsning som området för trängselskatt. Det är framförallt i detta område som det förekommer problem med höga partikelhalter och där överskridanden av miljökvalitetsnormen för PM₁₀ sker. Överskridanden sker även på Essingeleden.

En annan fördel med att följa trängselskattazonen för den nu aktuella skatten är att zonen är inarbetad och väl känd för samtliga kommuner i Stockholms län. Den är också väletablerad hos trafi-

kanterna och det finns tydlig skyltning som redan är på plats för trängselskattezonerna.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att skatt på dubbdäcksanvändning tas ut i samma område som trängselskatten tas ut i Stockholms kommun. Det innebär att även Essingeleden kommer att omfattas av skatten. Den skattebelagda zonen bör framgå av en karta som tas in som bilaga till lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort.

Av våra kommittédirektiv följer att det inte ingår i uppdraget att lämna författningsförslag på återtagande av bemyndigande till kommunerna om införande av dubbdäcksförbud. Det ingår inte heller i vårt uppdrag att lämna författningsförslag om ändring av kommunala regler om dubbdäcksförbud.

Utredningen anser inte att det finns behov av att föreslå ändringar när det gäller kommunernas möjligheter att införa dubbdäcksförbud på en viss väg, viss vägsträcka eller för samtliga vägar inom ett visst område. Dessa möjligheter bör kvarstå även om det införs skatt på dubbdäcksanvändning i en viss kommun. Det kan förekomma så svåra problem med partikelhalter på enskilda gator eller i vissa områden att den enda tänkbara lösningen är att helt förbjuda dubbdäcksanvändning på just den platsen. Systemen med dubbdäcksförbud och skatt bör därför kunna existera sida vid sida i en kommun.

Däremot ska det inte vara möjligt att skattebelägga ett område för vilket det råder dubbdäcksförbud. Vid utformningen av den zon som ska omfattas av skatt på dubbdäcksanvändning ska därför hänsyn tas till förbudsområden så att dessa inte ingår i den skattebelagda zonen. Ett alternativ är att om det finns ett meddelat dubbdäcksförbud i en tänkt zon för skatt på dubbdäcksanvändning detta upphävs av kommunen.

I Stockholms kommun finns som bekant en lokal trafikföreskrift med förbud mot trafik med dubbdäck på Hornsgatan. Utredningen kan dock inte föreslå att dessa föreskrifter ska upphävas, utan det beslutet ankommer på kommunen att fatta. Detta måste emellertid beaktas vid ett eventuellt fortsatt lagstiftningsarbete.

Bestämmelser om det skattebelagda området finns i 8 § i lagförslaget med hänvisning, för Stockholms kommun, till bilaga till lagen.

12.4.4 Skattens tidsmässiga begränsning

Utredningens förslag: Skyldigheten att betala skatt på dubbdäcksanvändning i tätort gäller under perioden 1 oktober–15 april.

Skälen för utredningens förslag: Skyldigheten att betala skatt på användningen av dubbdäck bör gälla under de dagar på året då det är tillåtet att använda dubbdäck. Detta för att inte skattebelägga ett användande som redan är förbjudet. I dagsläget är det inte tillåtet att använda dubbdäck under perioden 16 april–30 september annat än när det råder vinterväglag eller sådant kan befaras och detta motiverar att dubbade däck används. Det sagda följer av Transportstyrelsens föreskrifter, som ändrades så sent som i december 2009.

Det kan inte uteslutas att Transportstyrelsen kommer att ändra tiden för när det är tillåtet att använda dubbdäck. För att inte få en ordning med olika tider för tillåten och skattepliktig användning av dubbdäck hade det varit effektivt om det inte uttryckligen i lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort angavs under vilken tidsperiod skatteplikten gällde, utan att det enbart hänvisades till att skatteplikten gällde under de dagar på året då dubbdäck lagligen fick användas. Så är fallet i den norska lagstiftningen om lokala avgifter på användningen av dubbdäck, där det i anslutning till regeln också finns en hänvisning till var rätten att använda dubbdäck på vintern är reglerad.

I svensk rätt finns bestämmelsen om när det är tillåtet att använda dubbdäck²⁶ i 8 § Föreskrifter om ändring av Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2009:19) om användning av däck m.m. avsedda för bilar och släpvagnar som dras av bilar, TSFS 2009:90. Föreskrifterna är meddelade med stöd av 13 kap. 3 § trafikförordningen (1998:1276). Regeringens kompetens att meddela föreskrifter om trafik finns i lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer, den så kallade bemyndigandelagen.

Som tidigare har nämnts är den pålaga som ska tas ut på användningen av dubbdäck en skatt. Skatt faller inom riksdagens exklusiva

²⁶ Här bortses från de dubbdäcksförbud som finns på vissa namngivna gator i lokala trafikföreskrifter.

normgivningskompetens (8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen, RF). Det är alltså endast riksdagen som kan meddela föreskrifter om skatt. Den rätten kan inte delegeras till regeringen (så länge det inte är fråga om tull på införsel av varor, 8 kap. 3 § första stycket 2 RF). Riksdagen kan dock delegera rätten att meddela föreskrifter om skatt som syftar till att reglera trafikförhållandena i en kommun, men då sker bemyndigandet direkt till kommunen i fråga (8 kap. 9 § 2 RF).

Mot denna bakgrund är det inte lämpligt att i lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort hänvisa till att skattskyldighetens tidsmässiga omfattning följer av en av regeringen meddelad förordning. Det skulle i praktiken innebära att Transportstyrelsen fick avgöra när skattskyldigheten skulle gälla, vilket skulle strida mot den konstitutionella principen om att det endast är riksdagen som beslutar om skatt.

Det alternativ som då återstår är att i lagen ange under vilken tid på året som skyldigheten att betala skatt gäller. Det innebär dock att det krävs en lagändring om Transportstyrelsen skulle ändra tiden för när det är tillåtet att använda dubbdäck. En sådan ordning får dock accepteras.

Lämpligen bör den skattepliktiga tiden för dubbdäcksanvändning sammanfalla med tiden för när det är tillåtet att använda dubbdäck, dvs. den 1 oktober–15 april. Det är visserligen tillåtet att använda dubbdäck även i tiden därefter om det är eller befaras bli vinterväglag, men en sådan tidsangivelse är alltför oprecis för att kunna ligga till grund för skattskyldighet.

Eftersom tiden för när skattskyldighet gäller är en grundläggande förutsättning för att skattskyldighet ska inträda bör detta tas med i en bestämmelse som reglerar när skattskyldigheten inträder. Sådan bestämmelse finns i 8 § i lagförslaget.

12.4.5 Skatteperioder och skattens storlek

Utredningens bedömning: Vilka skatteperioder som ska gälla och med vilka belopp skatten ska tas ut bör anges i lagen. En eventuell justering av skattebeloppen får ske på sedvanligt sätt, dvs. genom att regeringen lämnar förslag till riksdagen om ändring av skattebeloppen.

Utredningens förslag: Skatt på dubbdäcksanvändning tas ut med 50 kronor för kalenderdygn, 600 kronor för månad och 2 000 kronor för perioden 1 oktober–15 april.

Skälen för utredningens bedömning och förslag: Skatten är konstruerad för att minska de problem med höga partikelhalter som användningen av dubbdäck ger upphov till. Eftersom en anmälan om dubbdäcksanvändning, som ligger till grund för skatteinbetalning (se avsnitt 12.5.2), sker i förväg är det inte möjligt att differentiera skattebeloppen utifrån när partikelhalterna är som störst. När överskridande av miljökvalitetsnormen för PM_{10} sker eller riskerar att ske behöver inte heller höra samman med när dubbdäcken används. Normalt uppkommer i stället perioder av höga halter av partiklar på våren när vägbanan torkar upp och vägdamm, som har bildats under vintern genom att vägbanan har slitits av dubbdäcken, virvlar upp. Det är därför inte lämpligt med ett system där skatt tas ut med olika belopp beroende på vilken tid på dygnet färden företas. I stället bedömer utredningen att skatt ska tas ut med ett fast belopp oberoende av vilken tid på dygnet bilen brukas med dubbdäck.

Däremot bör det, såsom i det norska systemet med lokala dubbdäcksavgifter, fastställas olika skattebelopp för olika tidsperioder. Det gör att valfriheten blir större för de trafikanter som väljer att använda dubbdäck på sina bilar. Det underlättar också för tillfälliga besökare.

Det finns olika skatteperioder att välja på. I den norska lagstiftningen har det fastställts avgiftsbelopp för säsong, månad och dag. Av den svenska lagen om vägavgift för vissa tunga fordon följer att avgiftsperiod för svenskt fordon är ett år och för utländska fordon en kalenderdag, en vecka, en månad eller ett år. Fordonsskatten betalas för tolv kalendermånader om inte skattebeloppet överstiger 3 600 kronor, då sker i stället betalning för en skatteperiod om fyra kalendermånader.

Den längsta skatteperioden bör enligt utredningen vara för hela perioden 1 oktober–15 april, dvs. för en vintersäsong. Den kortaste perioden bör med hänsyn till sällananvändarna vara ett kalenderdygn. Det gäller inte minst eftersom Essingeleden, med en hög andel genomfartstrafik, enligt vårt förslag omfattas av skattesystemet. För att systemet inte ska bli alltför komplicerat och dyrt

att administrera anser utredningen att det därutöver bara bör finnas ytterligare en skatteperiod, nämligen en månad. Med månad avses då inte kalendermånad, vilket innebär att en skatteperiod för en månad kan börja exempelvis den 15 december. Vilka skatteperioder som gäller bör regleras i den generella lagen och vara lika för hela landet oavsett var skatt på dubbdäcksanvändning tas ut.

Själva skattenivån är en viktig styrkomponent i ett skattesystem. För att behålla skattens förmåga att begränsa användningen av dubbdäck i de tätorter som har problem med höga partikelhalter behöver skattebeloppen justeras kontinuerligt. En justering av skatten endast med hänsyn till förändringar i det allmänna prisläget skulle i och för sig kunna ske utan riksdagens medverkan. Skattens storlek skulle då kunna bestämmas till viss del av prisbasbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Ett annat alternativ är att knyta an skattebeloppen till någon form av index.

2011 års vägtullsutredning hade till uppgift att ta ställning till hur framtida höjningar av trängselskatten skulle utformas. En utförlig beskrivning av de överväganden som då gjordes återfinns i utredningens slutbetänkande *Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon* (SOU 2013:3). Slutsatsen som vägtullsutredningen drog var att det inte skulle fastslås i lag hur trängselskatten skulle höjas, vare sig genom index eller på annat sätt.²⁷

På samma sätt finns det inte anledning att knyta skatten på dubbdäcksanvändning till någon form av index eller liknande. I stället får en eventuell justering av skattebeloppen ske på sedvanligt sätt, dvs. genom att regeringen lämnar förslag till riksdagen om ändring av skattebeloppen. Eftersom den aktuella skatten skulle bli en helt ny och obeprövad skatt är det i nuläget inte möjligt att bedöma om och i så fall hur ofta en höjning av skattebeloppen kommer att behöva ske. Det är därför inte säkert att det skulle bli någon egentlig vinst av att höjningar inte behöver beslutas av riksdagen.

Frågan som då återstår är med vilka belopp skatten ska tas ut för de olika skatteperioderna kalenderdygn, månad och säsong. Skatten ska enligt våra kommittédirektiv sättas så att miljö kvalitetsnormen

²⁷ Frågan berörs inte i prop. 2014/15:1 s. 304 ff. som är den proposition som behandlar vägtullsutredningens slutbetänkande i de delar det avser trängselskatt för utländska fordon, användningsförbud och behörig domstol vid överklagande av mål enligt lagen om trängselskatt.

för PM₁₀ nås utan att den blir oproportionerligt betungande för de skattskyldiga.

Utredningen bedömer att 50 kronor för ett kalenderdygn, 600 kronor för en månad och 2 000 kronor för en vintersäsong är rimliga skattebelopp. Vi har då beaktat vilka avgiftsnivåerna är i det norska systemet med lokala avgifter på dubbdäcksanvändning och satt beloppen något högre bland annat med anledning av att däck generellt sett är dyrare i Sverige än i Norge. Beloppen är också, på samma sätt som i Norge, satta för att en dubbdäcksandel på 20 procent ska kunna nås.

Vi har även vid bedömningen av lämpliga skattebelopp beaktat att andelen trafikanter som kör tjänstebilar är ganska hög i svenska tätorter och att denna kategori är mindre priskänslig än vad privatpersoner som äger sina bilar normalt är.

Enligt utredningens bedömning bör också skattebeloppet för en säsong i stort sett motsvara vad det skulle kosta för en bilägare att byta från dubbade till dubbfria vinterdäck. De övriga beloppen bör stå i rimligt förhållande till säsongsbeloppet och till varandra samt sättas så att det blir lönsamt för bilägarna att betala för en högre beloppsnivå om dubbdäcksanvändningen ska pågå under en längre tid. Det senare leder också till färre debiteringar och lägre kostnader för administration av systemet.

Det ska dock nämnas att det inte är säkert att de satta skatteinivåerna är tillräckliga för att i nuläget nå den avsedda dubbdäcksandelen om 20 procent. Detta eftersom en inte obetydlig del av fordonsparken kommer att undantas från skatteplikten på grund av undantaget för äldre fordon, nämligen de utan antisladdsystem.

Bestämmelse om skatteperioder och skattens storlek finns i 10 § i lagförslaget.

12.5 Anmälan, skattebeslut, betalning och kontroll

12.5.1 Anmälningsförfarande

Utredningens bedömning: Systemet med uttag av skatt på dubbdäcksanvändning i tätort bör bygga på ett anmälningsförfarande.

Skälen för utredningens bedömning: I avsnitt 12.4.3 har utredningen konstaterat att vistelseprincipen ska tillämpas som avgiftsprincip vid uttag av skatt på dubbdäcksanvändning. Redan av den anledningen är det i dag befintliga trängselskattesystemet inte lämpligt att utnyttja för skatteuttaget eftersom det bygger på tillträdesprincipen.

I avsnitt 11.3 har också konstaterats att trängselskattesystemet inte bör användas, exempelvis för att differentiera trängselskatten beroende på val av däck, eftersom ett system för uttag av skatt på dubbdäcksanvändning bör vara oavhängigt av var det finns ett trängselskattesystem. Ett tidsbaserat system med den utformning som trängselskattesystemet har, med olika avgifter för olika tider på dygnet, är inte heller ändamålsenligt för en skatt på dubbdäcksanvändning eftersom en bils bidrag till partikelhalterna inte behöver hänga samman med när en specifik färd företas med dubbdäck (se avsnitt 12.4.5).

Mot den angivna bakgrunden anser utredningen att systemet med skatt på dubbdäcksanvändning i tätort bör vara ett eget, från trängselskattesystemet fristående skattesystem. I detta system är det inte passager, utan brukandet som är belagt med skatt. Eftersom det skulle vara förenat med stora kostnader att med teknisk utrustning övervaka vilka bilar som brukas med dubbdäck, för att kunna ta ut skatt från dem, bör ett system med skatt på dubbdäcksanvändning i stället utformas som ett manuellt betalningssystem.

Utredningen har övervägt om ett system med förskottsbetalning är lämpligt för uttag av skatt på dubbdäcksanvändning. Som kommer att framgå nedan skulle det dock vara mycket kostsamt för Transportstyrelsen, som ska administrera skatten, att ta fram nya betalningslösningar för betalning i förskott. Om debitering i stället kunde ske i efterhand, genom automatisk avisering, skulle kostnaderna kunna hållas nere. Det i sin tur kräver dock att den som är skattskyldig för skatt på dubbdäcksanvändning anmäler att en bil kommer att användas under sådana förhållanden att skattskyldighet föreligger. Det kan enklast ske genom att uppgifter lämnas till Transportstyrelsen som för in dessa i vägtrafikregistret.

Utifrån de uppgifter som lämnas till Transportstyrelsen kan sedan debitering ske på ett relativt enkelt sätt. Det bör också vara lätt att med hjälp av registeruppgifterna kontrollera att systemet med skatt på dubbdäcksanvändning följs. Utredningen föreslår där-

för att det aktuella skattesystemet ska bygga på ett anmälningsförfarande. Nedan följer en beskrivning av hur ett sådant förfarande, enligt utredningens mening, bör utformas.

12.5.2 Anmälan om dubbdäcksanvändning

Utredningens förslag: Den som är ägare av en skattepliktig bil ska, innan skattskyldighet inträder, anmäla att bilen kommer att användas i ett område som är belagt med skatt på användningen av dubbdäck i tätort. Anmälan ska göras till Transportstyrelsen, som då för Skatteverkets räkning fattar beslut om skatt och verkställer debitering av den.

Skälen för utredningens förslag: Den som är ägare av en skattepliktig bil, ska anmäla att bilen kommer att användas i ett skattebelagt område under den tid som skattskyldighet för skatt på dubbdäcksanvändning gäller (1 oktober–15 april). Anmälan ska göras till Transportstyrelsen, som för Skatteverkets räkning administrerar skatten.

Transportstyrelsen har redan i dag tekniska möjligheter att ta emot anmälningar om exempelvis ägarbyte. Sådana anmälningar kan göras via mobilapplikationen ”Mina fordon” för smarta mobiltelefoner. Med hjälp av applikationen kan en bilägare både utföra tjänster och få information om sitt eller sina fordon. Däremot sker inga transaktioner via applikationen. Enligt uppgift från Transportstyrelsen kan denna mobilapplikation utvecklas med en funktion där man anmäler dubbdäcksanvändning. Genom att utnyttja ett redan befintligt system hålls kostnaderna för nyinvesteringar nere. En sådan lösning är både enklare och billigare att utveckla än en betalningslösning via applikationen. Om det skulle vara möjligt att betala skatten direkt via mobilapplikationen skulle det krävas att bankerna kopplades in. Transportstyrelsen skulle då ha att utveckla applikationen medan bankerna skulle ha att ansvara för att ta fram ett system för att lösa själva överföringen av pengarna. Några sådana lösningar finns i dagsläget inte och bedöms vara kostsamma att ta fram.

I dag är det också möjligt att via Transportstyrelsens hemsida exempelvis ställa av och på fordon, beställa registreringsskylt och

se skattebeslut när det gäller trängselskatt. Denna internetsida bör utvecklas så att bilägare, på samma sätt som när det gäller mobilapplikationen, kan gå in och anmäla dubbdäcksanvändning.

Transportstyrelsen har också två olika servicetelefoner. Till den ena kan allmänheten ringa för att få uppgifter om exempelvis vem som äger ett fordon, om fordonsskatten är betald, om fordonet godkändes vid senaste kontrollbesiktningen och fordonets årsmodell och färg. Det andra servicetelefonnumret kan bilägare ringa för att bland annat beställa registreringsbevis, beställa skyltar och ställa av eller på sitt fordon. Även den senare tjänsten bör utvecklas så att det blir möjligt att anmäla dubbdäcksanvändning.

När det gäller anmälan om dubbdäcksanvändning som sker via någon teknisk lösning, exempelvis via internet eller mobilapplikation, måste identiteten på anmälaren kunna säkerställas så att missbruk inte sker. Särskilt viktigt är detta när det gäller anmälningar om dubbdäcksanvändning för en hel säsong eftersom det då handlar om större penningssummor. Identifikationsproblemet har dock lösts när det gäller andra anmälningsfunktioner som Transportstyrelsen tillhandahåller elektroniskt. Där sker legitimering med hjälp av e-legitimation eller med angivande av bilens registreringsnummer och den behörighetskod som finns på registreringsbeviset. Liknande lösning bör kunna användas när det gäller identifikation av bilägare som anmäler dubbdäcksanvändning.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att anmälan om dubbdäcksanvändning ska göras till Transportstyrelsen via någon av de anmälningsfunktioner som styrelsen tillhandahåller. Givetvis bör det också vara möjligt att göra en skriftlig anmälan till Transportstyrelsen. Oavsett anmälningsform ska anmälan anses gjord när den har kommit in till Transportstyrelsen. De uppgifter som lämnas vid anmälan ligger sedan till grund för skattebeslut och debitering av skatt.

Som grundläggande förutsättning bör gälla att anmälan innehåller uppgifter om registreringsnummer på den bil som anmälan avser och om den skatteperiod (kalenderdygn, månad eller vintersäsong) för vilken anmälan görs för att den ska godtas. Närmare bestämmelser om hur anmälan ska ske och vad den ska innehålla bör ges i en förordning om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort. Detta skulle också, genom förordningen, kunna delegeras till Skatteverket eller Transportstyrelsen (jämför här t.ex. 5 a § väg-

trafikskatteförordning [2006:242]) att meddela föreskrifter om. I förordningen kan även föreskrivas att anmälan ska göras på ett formulär som fastställs av Skatteverket i samråd med Transportstyrelsen (jämför exempelvis 22 kap. 3 § skatteförfarandeförordningen [2011:1261] och 3 § förordningen [2004:987] om trängselskatt).

Anmälan ska ske utan uppmaning och före det att skattskyldigheten inträder. Skulle det efter att skattskyldigheten har inträtt upptäckas att dubbdäcksanvändningen inte är anmäld i förväg bör en sanktion drabba den skattskyldige. Till detta återkommer vi i avsnitt 12.6.

Bestämmelse om anmälan om dubbdäcksanvändning finns i 11 § i lagförslaget.

12.5.3 Automatiskt beslut om skatt på dubbdäcksanvändning

Utredningens förslag: Om anmälan om dubbdäcksanvändning har gjorts till Transportstyrelsen och anmälan kan läggas till grund för beslut, anses Transportstyrelsen ha fattat ett skattebeslut i enlighet med anmälan. Beslutet anses ha fattats den dag som i anmälan anges som första brukardag.

Bestämmelserna i 26 och 27 §§ förvaltningslagen (1986:223) ska inte tillämpas i fråga om beslut som fattas av Transportstyrelsen genom automatiserad behandling.

Bakgrund: Av 2 § lagen om trängselskatt följer att Transportstyrelsen, för beskattningsmyndighetens räkning, genom automatiserad behandling med stöd av uppgifter i vägtrafikregistret, beslutar om trängselskatt om inte annat följer av vissa särskilt angivna bestämmelser. I 11 § samma lag föreskrivs att beskattningsbeslut ska fattas för varje bil för vilken skattskyldighet har inträtt. Varje beslut ska avse en kalendermånad. Om mer än en person har blivit skattskyldig för en bil under den månaden, ska ett beslut fattas för varje skattskyldig. Beskattningsbeslut för trängselskatt som fattas genom automatiserad behandling ska meddelas senast den 20 i kalendermånaden efter den månad som beslutet avser.

När det gäller vägavgiften för svenska tunga fordon följer det av 12 § lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon att i

fråga om beslut om vägavgift för dessa fordon ska bestämmelserna i 4 kap. och 5 kap. 7 § vägtrafikskattelagen gälla i tillämpliga delar. Av den senare bestämmelsen framgår att vägtrafikskatt som har fastställts genom omprövning ska betalas inom 30 dagar från beslutsdagen. I övrigt framgår det av 4 kap. vägtrafikskattelagen att vägtrafikskatt beslutas av Transportstyrelsen genom automatiserad behandling och att sådana beslut under vissa förhållanden kan rättas och omprövas.

I samtliga dessa tre fall – trängselskatt, vägavgift för tunga fordon och vägtrafikskatt – uppkommer alltså ett beskattningsbeslut genom automatiserad behandling. Uppgifter till stöd för beslutet hämtas från vägtrafikregistret. I 15 § lagen om trängselskatt finns en ventil enligt vilken Skatteverket kan fatta beslut om trängselskatt och tilläggsavgift om det automatiska beslutssystemet på något sätt har fallerat. En motsvarande ventil finns i 4 kap. 2 § tredje stycket vägtrafikskattelagen som säger att om något beslut i en fråga enligt den lagen inte har fattats får Skatteverket besluta i frågan. Även den bestämmelsen gäller i fråga om vägavgiften för vissa svenska tunga fordon. Endast i undantagsfall fattas det alltså beslut på annat sätt än genom automatiserad behandling med stöd av uppgifter i vägtrafikregistret.

När det gäller vägavgiften för utländska tunga fordon föreskrivs det i 11 § förordningen (1997:1140) om vägavgift för vissa tunga fordon att vägavgift för ett utländskt fordon ska betalas till Skatteverket. Skatteverket får bestämma att avgiften i stället ska betalas till en viss juridisk person. Om betalning av vägavgift görs till en sådan juridisk person, eller dennes ombud, ska en anmälan till Skatteverket anses ha gjorts och ett beslut om avgift anses ha fattats av Skatteverket i enlighet med anmälan.

I 53 kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244), som är tillämplig på flertalet punktskatter, anges att beslut om bland annat punktskatt ska fattas för varje redovisningsperiod för sig med ledning av innehållet i skattedeklarationer och andra tillgängliga uppgifter. Av 2 § samma kapitel följer att om en skattedeklaration har lämnats i rätt tid och på rätt sätt, anses ett beslut om skatten och avgifterna ha fattats i enlighet med deklarationen, s.k. automatiskt beslut. Förfaringssättet har gällt sedan länge på mervärdes- och punktskatteområdena.

Skälen för utredningens förslag: I det nu aktuella systemet med skatt på användningen av dubbdäck kommer det, till skillnad från vad som gäller i trängselskattesystemet, inte att automatiskt föras över några uppgifter om passager från betalstationer som kan ligga till grund för skattebeslut och debitering av skatt. I stället bygger skattesystemet på att bilägaren aktivt, innan bilen brukas med dubbdäck, anmäler den skattepliktiga användningen.

I samband med att anmälan görs lämnas uppgifter som är tillräckliga för att ett skattebeslut ska kunna fattas. Den skattskyldige bilägaren skapar så att säga sitt eget skattebeslut genom anmälan. Därigenom presumeras också att skattskyldighet inträder i enlighet med anmälan. På grundval av uppgifterna i anmälan och uppgifter i vägtrafikregistret fattar Transportstyrelsen genom automatiserad behandling beslut om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort. För varje anmälan som görs kommer ett skattebeslut att fattas.

Av anmälan bör, som har nämnts, bland annat framgå vilken skatteperiod (kalenderdygn, månad eller säsong) anmälan avser och när denna period ska börja löpa. Det innebär alltså att anmälan kan vara framåtdaterad, exempelvis på så sätt att anmälaren vill att skattskyldigheten ska inträda vid ett senare datum. Fram till dess bör det vara möjligt för den skattskyldige att ta tillbaka sin anmälan om dubbdäcksanvändning för det fall vederbörande inser att han eller hon inte kommer att utnyttja den anmälda rätten att trafikera ett skattebelagt område med dubbdäck. Ett automatiskt skattebeslut bör därför anses vara fattat den dag som i anmälan anges som första brukardag. Händelser som inträffar därefter får hanteras enligt reglerna om omprövning och befrielse från betalning. Så kan vara fallet om skattskyldigheten aldrig inträffar exempelvis därför att bilen går sönder och inte kan brukas.

Om en anmälan har gjorts men den på något sätt har varit ofullständig, t.ex. därför att den saknar uppgifter om vilken skatteperiod anmälan avser, kan den situationen inträffa att anmälan inte kan ligga till grund för ett automatiskt beslut. I dessa situationer får det i stället fattas ett manuellt skattebeslut på det sätt som beskrivs nedan i avsnitt 12.5.7. Någon sanktion bör dock inte drabba den skattskyldige för det fall det går att fastställa att en anmälan faktiskt har gjorts men den har varit ofullständig. Det torde i dessa fall inte röra sig om någon medvetet försök att kringgå reglerna om anmälan om dubbdäcksanvändning.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen att om en anmälan om dubbdäcksanvändning har gjorts och den kan läggas till grund för beslut, anses Transportstyrelsen ha fattat ett skattebeslut i enlighet med anmälan. Beslutet ska anses vara fattat den dag som i anmälan anges som första brukardag. Transportstyrelsens beslut bör fattas för Skatteverkets räkning eftersom verket är beskattningsmyndighet för den aktuella skatten.

I 20 § förvaltningslagen anges att ett beslut genom vilket en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot en enskild. Skälen får utelämnas helt eller delvis bland annat om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövligt att upplysa om skälen. Enligt 21 § nämnda lag ska den enskilde i ett ärende underrättas om innehållet i ett beslut som avser myndighetsutövning. Parten behöver dock inte underrättas, om det är uppenbart obehövligt. Om beslutet går parten emot och kan överklagas, ska han även underrättas om hur han kan överklaga det. Om annan lag eller förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen, gäller i stället den bestämmelsen (3 §).

Av förarbetena till förvaltningslagen framgår att också ett automatiserat förvaltningsförfarande omfattas av förvaltningslagen²⁸. Det gäller även om det är fråga om massärenden.

Bestämmelserna om att den enskilde ska underrättas om förvaltningsbeslut och att dessa beslut ska motiveras är av grundläggande betydelse för rättssäkerheten. Utredningen anser därför att det inte finns skäl att avvika från förvaltningslagens regler i dessa avseenden. Det innebär att Transportstyrelsen ska skicka ut det automatiska skattebeslutet till den som beslutet gäller. Däremot torde någon motivering inte vara nödvändig för denna typ av beslut. Eftersom beslutet fattas i enlighet med de uppgifter som den skattskyldige själv har lämnat genom anmälan kan det inte anses gå henne eller honom emot. Det är givetvis beroende av hur dessa beslut utformas.

Då vi föreslår särskilda bestämmelser om rättelse och omprövning (se avsnitt 12.7.1 och 12.7.2) bör 26 och 27 §§ förvaltningslagen inte tillämpas i fråga om Transportstyrelsens beslut. På så sätt

²⁸ Prop. 1985/86:80 s. 57.

tydliggörs också arbetsfördelningen mellan Transportstyrelsen och Skatteverket. Liknande undantag finns i 4 kap. 1 § tredje stycket vägtrafikskattelagen, vilken även gäller för vägavgiften för tunga fordon, och i 3 a § lagen om trängselskatt.

Bestämmelser om automatiska skattebeslut finns i 2 och 12 §§ i lagförslaget.

12.5.4 Betalning av skatt på dubbdäcksanvändning

Utredningens förslag: Inbetalningen sker genom att pengarna sätts in på ett särskilt konto som Transportstyrelsen administrerar för Skatteverkets räkning.

Betald skatt gäller för alla skattebelagda områden under den tid som betalningen avser.

Skälen för utredningens förslag: I samband med att Transportstyrelsens automatiska beslut skickas ut till den skattskyldige bör denna också få en avisering om betalning. Det innebär alltså att det bör skickas ut en faktura som den skattskyldige sedan kan betala med hjälp av sedvanliga betalningslösningar. Fakturan bör kunna skickas såväl per post som elektroniskt. Det bör också vara möjligt för den skattskyldige att välja att betala via autogiro. Dessa betalningslösningar finns redan i dag för exempelvis trängselskatten och torde kunna utvecklas till att även omfatta skatt på dubbdäcksanvändning. Även om det krävs systemutveckling för att kunna använda betalningssätten för ett nytt uppbördsområde bedöms det inte som alltför kostsamt.

Det som nyss sagts om betalningslösningar bör för övrigt gälla för all inbetalning av skatt och avgift som har beslutats enligt lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort.

Oavsett vilken betalningslösning som väljs bör betalning av skatter och avgifter enligt denna lag göras till ett särskilt konto för skatt på dubbdäcksanvändning som Transportstyrelsen administrerar för Skatteverkets räkning.

Betalningen ska, i likhet med vad som gäller för vägtrafikskatten²⁹ och trängselskatten³⁰, anses ha skett den dag då betalningen har

²⁹ 5 kap. 1 § vägtrafikskattelagen.

bokförts på det särskilda kontot för skatte- och avgiftsbetalningar enligt lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort. Eftersom betalningen är knuten till den skattepliktiga bilen följer den med bilen exempelvis vid en försäljning.

I det norska systemet med lokala avgifter på användningen av dubbdäck gäller betald avgift i en avgiftszon också som giltig betalning i andra avgiftszoner där systemet tillämpas. Har en bilägare köpt t.ex. en säsongsbiljett kan hon eller han för samma betalning, under hela säsongen använda dubbdäck på sin bil både i Oslo och i Bergen. Utredningen anser att en liknande ordning bör gälla även i ett svenskt system med skatt på dubbdäcksanvändning. Förslaget blir därför att betald skatt ska gälla som betalning för alla skattebelagda områden under den tid som betalningen avser.

Bestämmelser om betalningens omfattning finns i 9 § och om sättet för betalning finns i 17 § i lagförslaget.

12.5.5 Betalningstid för skatt som har beslutats genom automatiserad behandling

Utredningens förslag: Skatt på dubbdäcksanvändning, som har beslutats genom automatiserad behandling, ska betalas inom 30 dagar från beslutsdagen.

Bakgrund: Trängselskatt, som har beslutats genom automatiserad behandling, ska enligt 12 § lagen om trängselskatt betalas senast den sista dagen i andra kalendermånaden efter den månad som beslutet avser. Det bygger på att varje beslut om trängselskatt avser en kalendermånad.

Vägavgift för tunga fordon ska, när det gäller svenska fordon, betalas under kalendermånaden före den månad då avgiftsperioden börjar. När avgiftsplikt inträder ska dock vägavgift betalas senast tre veckor efter avgiftspliktens inträde. Om ett fordon's beskaffenhet ändras så att vägavgift ska tas ut med annat belopp ska ny vägavgift beslutas. Vägavgift ska betalas senast tre veckor efter utgången

³⁰ 16 § lagen om trängselskatt.

av den kalendermånad under vilken registreringsbesiktningen skedde eller senast skulle ha skett.

Fordonsskatten ska som huvudregel betalas under månaden före ingången av skatteåret eller skatteperioden. Om fordonet har blivit skattepliktigt efter ingången av den månad som nyss angetts, ska fordonsskatten betalas senast tre veckor efter det att skatteplikten började gälla. Saluvagnsskatt ska som huvudregel betalas senast tre veckor efter det att saluvagnslicensen har meddelats.

Skälen för utredningens förslag: Eftersom vi föreslår att det fattas ett skattebeslut för varje anmälan om dubbdäcksanvändning som görs finns det inte skäl att hämta ledning från den ovan nämnda bestämmelsen i lagen om trängselskatt vid bedömningen av vilken betalningstid som ska gälla för skatt på dubbdäcksanvändning som Transportstyrelsen har beslutat om genom automatiserad behandling. Inte heller vägtrafikskatten eller vägavgiften för tunga fordon ger bra vägledning när det gäller tiden för betalning. I stället anser utredningen att betalningsfristen bör vara 30 dagar räknat från den dag då beslutet meddelades. Denna betalningstid bör gälla generellt, dvs. även för andra beslut om skatt eller avgift enligt lagen.

Bestämmelse om betalningstid finns i 17 § i lagförslaget.

12.5.6 Kontroll av anmälan om dubbdäcksanvändning

Utredningens bedömning: Kontrollen av om dubbdäcksanvändning har anmälts till Transportstyrelsen bör utföras av Polismyndigheten, exempelvis inom ramen för ordinarie trafikkontroller.

Bakgrund: Av avsnitt 3.2.7 följer att i Oslo utförs kontrollen av om dubbdäcksavgiften har betalats huvudsakligen av de parkeringsvakter som tjänstgör i kommunen. Dessa kontrollerar parkerade fordon. Utöver kommunens kontroll gör även polisen och Statens vegvesen kontroller av fordon i trafik, oftast i samband med andra trafikkontroller.

På svenska vägar kan kontroll av trafiken endast göras av Polismyndigheten (eller i vissa fall av tullen). Kontrollen utförs då av en polisman eller en bilinspektör³¹. Transportstyrelsen utövar, genom behöriga kontrolltjänstemän, viss kontroll avseende kör- och vilotider.³²

Att polisen får stoppa ett fordon om det behövs för att reglera trafiken eller för att kontrollera fordon eller förare eller fordons last enligt vad som är särskilt föreskrivet³³ följer av 22 § 4 polislagen (1984:387). Någon annan befattningshavare, t.ex. en parkeringsvakt, har inte rätt att stanna ett fordon.

Polisen genomför trafikkontroller avseende bland annat kör- och vilotider, lastsäkring och vikt (överlast), nykterhet, hastighet samt erläggande av vägavgift och fordonsskatt. Vid överträdelser av dessa bestämmelser finns det olika sanktioner såsom överlastavgift, andra sanktionsavgifter och böter. Sådana pålagor kan i vissa fall betalas av den enskilde direkt till polisen vid kontrollen. Vägavgiften kan exempelvis inte betalas till polismannen på plats utan måste betalas in till ett särskilt konto hos Transportstyrelsen.

Det är också polisen som kontrollerar att lokala trafikföreskrifter om dubbdäcksförbud på viss gata följs. Förare av motor drivet fordon som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en sådan lokal trafikföreskrift döms till penningböter (1 000 kronor).

Vid trafikkontrollerna kontrolleras om fordonsskatten och i förekommande fall vägavgiften har betalats genom att polismannen är uppkopplad mot vägtrafikregistret. Har fordonsskatten eller vägavgiften inte betalats på angivet sätt ska polismannen omhänderta registreringsskylten.

När det gäller parkeringsövervakning sker den på olika sätt beroende på var parkeringen har skett och vilken form av avgift som det är frågan om. Det som i dagligt tal kallas för parkeringsböter är i själva verket antingen en felparkeringsavgift eller en kontrollavgift.

³¹ En bilinspektör är en person som är anställd av Polismyndigheten eller Rikspolisstyrelsen. Bilinspektören eller polisen får biträdas av en tekniker som har förordnats av Rikspolisstyrelsen, 2 kap. 10 § fordonslagen (2002:574).

³² 7 kap. 1 § förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m.

³³ Sådana föreskrifter finns t.ex. i lagen om vägtrafikregister, trafikförordningen (1998:1276), lagen (1976:1090) om alkoholutandningsprov, lagen (2006:263) om transport av farligt gods, vägtrafikskattelagen, lagen (1990:1079) om tillfälliga bilförbud och förordningen (1994:1297) om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet.

Bestämmelser om felparkeringsavgifter finns i lagen (1976:206) om felparkeringsavgift och förordningen (1976:1128) om felparkeringsavgift. Felparkeringsavgift får beslutas bland annat om fordon stannas eller parkeras på sådant sätt att fara uppstår eller trafiken onödigtvis hindras eller störs eller om vägmärken och trafiksignaler skymms. Parkeringsövervakning på allmän plats är primärt en polisiär uppgift. En parkeringsanmärkning får dock även meddelas av en sådan parkeringsvakt som avses i lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning m.m. Enligt den lagen får en kommun besluta att den ska svara för parkeringsövervakningen om det för övervakningen behövs parkeringsvakter.

Den kommunala parkeringsövervakningen fullgörs av parkeringsvakter som ska ha genomgått utbildning, vars innehåll Rikspolisstyrelsen efter samråd med Transportstyrelsen har meddelat föreskrifter om. Till parkeringsvakter får kommunen förordna arbetstagare hos kommunen eller andra kommuner, kommunala parkeringsbolag, kommunala trafikaktiebolag som bedriver linjetrafik enligt yrkestrafiklagen (2012:210) och bevakningsföretag som omfattas av lagen (1974:191) om bevakningsföretag. Som ett förordnande anses också ett beslut av kommunen om anställning som parkeringsvakt eller liknande.

Kommunen kan efter samråd med Polismyndigheten besluta att parkeringsvakter får tas i anspråk för att biträda polismän vid fullgörande av trafikövervakningsuppgifter (7 § lagen om kommunal parkeringsövervakning m.m.).

I lagen (1984:318) om kontrollavgift vid olovlig parkering finns bestämmelser om sådana avgifter som en privat markägare kan ta ut vid parkering i strid med markägarens förbud mot eller villkor för parkering. För sådan olovlig parkering tas alltså en civilrättslig kontrollavgift ut. Markägaren är skyldig att genom tydlig skyltning med vägmärken ange vilka parkeringsvillkor som gäller på platsen. Kontrollavgiften får inte överstiga kommunens felparkeringsavgift.

Skälen för utredningens bedömning: Det får i första hand ankomma på Polismyndigheten att kontrollera dubbdäcksanvändning. Man skulle möjligen även kunna tänka sig att också andra instanser än Polismyndigheten kunde vidta åtgärder för att säkerställa att reglerna i lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort följs.

Eftersom Skatteverket enligt vad som nämnts i avsnitt 12.2.4 bör vara beskattningsmyndighet för den aktuella skatten uppkommer den naturliga frågan om Skatteverkets personal skulle kunna gå ut på gatorna och kontrollera efterlevnaden. Skatteverket gör i dagsläget bland annat tillsyns- och kontrollbesök när det gäller kassa-register samt kontrollbesök när det gäller personalliggare och torg- och marknadshandel (42 kap. 3, 4, 6, 8 och 9 §§ skatteförfarandelagen). Besöken sker då i den aktuella verksamhetslokalen respektive där torg- och marknadshandeln bedrivs.

Som bekant utför Skatteverket även revision hos bl.a. näringsidkare och får då granska räkenskapsmaterial och andra handlingar som rör verksamheten, inventera kassan, granska lager, maskiner och inventarier, besiktiga verksamhetslokaler, ta prov på varor och prova teknisk utrustning som används i verksamheten (41 kap. 7 § samma lag). Även i dessa fall sker kontrollen normalt i verksamhetslokalen.

Ett annat alternativ skulle vara att låta parkeringsvakter utföra kontrollen av att bilägare har anmält sin dubbdäcksanvändning. Som har framgått ovan fullgör parkeringsvakter i sin yrkesutövning i nuläget endast en uppgift, nämligen att kontrollera att föreskrifterna om parkering eller stannande av fordon följs.

Vare sig personal från Skatteverket eller de kommunala parkeringsvakterna har en polismans befogenhet att stoppa fordon i trafik. Deras kontroll av dubbdäck skulle därmed få begränsas till parkerade fordon. Ett problem i det sammanhanget är att det endast är användningen av dubbdäck som är skattepliktig. En parkerad bil omfattas inte av skatteplikten, även om den står parkerad med dubbdäck på inom ett skattebelagt område. För att systemet ska fungera krävs det att bevisbördan för att en dubbdäcksförsedd bil faktiskt har brukats läggs på parkeringsvakterna och personalen från Skatteverket.

Det kan dock konstateras att den typen av kontroller som det nu är frågan om inte förekommer i dag vare sig för Skatteverkets handläggare eller för de kommunala parkeringsvakterna. Dessa kan därför inte utan vidare åläggas den i vart fall för Skatteverket verksamhetsfrämmande uppgiften att kontrollera dubbdäcksanvändningen på bilar. Något sådant förslag lämnas därför inte. Till skillnad från vad som gäller i Norge, blir det alltså i dagsläget inte aktuellt att låta parkeringsvakterna utöva kontroll i fråga om den svenska skatten på dubbdäcksanvändning.

Utredningen konstaterar därför att det får ankomma på polisman eller bilinspektör att manuellt övervaka om reglerna i lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort följs. Sådan övervakning bör med fördel kunna ske i samband med polisens övriga kontroller av till exempel hastighet, nykterhet och fordon. Den kan också ske exempelvis vid särskilt riktade kontroller. Någon speciell reglering i detta avseende behövs därför inte.

12.5.7 Skatteverkets beslut om skatt på dubbdäcksanvändning

Utredningens förslag: Om det vid Polismyndighetens kontroll visar sig att en skattskyldig bilägare inte har anmält dubbdäcksanvändning, och det därmed inte har fattats något automatiskt skattebeslut, får Skatteverket besluta i frågan. Så är fallet även om ett automatiserat beslut inte kan fattas i enlighet med en anmälan.

När Skatteverket beslutar om skatt efter kontroll, ska skatt tas ut med ett belopp motsvarande skattebeloppet för ett kalenderdygn.

Skatteverket ska meddela beslut om skatt på dubbdäcksanvändning inom 60 dagar. Beslutsfristen bör när det gäller beslut som fattas efter kontroll, räknas från kontrolldagen. När det gäller beslut som Skatteverket fattar på grund av att en anmälan inte har kunnat ligga till grund för ett beslut bör fristen räknas från utgången av den skatteperiod som anmälan avser.

Sådan skatt som Skatteverket beslutar om ska betalas inom 30 dagar från beslutdagen.

Skälen för utredningens förslag: Om det vid Polismyndighetens kontroll visar sig att en skattskyldig bilägare inte har anmält dubbdäcksanvändning, bör detta rapporteras till Skatteverket. Utredningen föreslår alltså inte en ordning som innebär att den som utför Polismyndighetens kontroll på plats beslutar om skatt på dubbdäcksanvändning eller utfärdar någon form av böter eller sanktionsavgift. I stället anser utredningen att det är mer lämpligt att Skatteverket beslutar i frågan.

På grundval av de uppgifter som Polismyndigheten levererar in till Skatteverket fattar alltså den senare myndigheten ett manuellt skattebeslut. Det beslutet fattas i stället för det automatiska skattebeslutet som skulle ha fattats i enlighet med anmälan om en anmälan hade gjorts.

Frågan uppkommer då med vilket belopp skatt ska tas ut när Skatteverket beslutar om skatt på grund av att bilägaren inte har anmält dubbdäcksanvändning. Detta med anledning av att det i systemet finns olika skatteperioder. I efterhand är det inte möjligt att avgöra för vilken tidsperiod bilägaren skulle ha anmält och betalat. Bevisningen om bilägarens försummelse torde i de flesta fall endast visa att försummelse skett den dag då kontrollen sker. Den omständigheten gör att det inte finns anledning att ta ut skatt för mer än ett dygn. Det bör därför föreskrivas att Skatteverkets beslut ska avse ett belopp motsvarande skattebeloppet för ett kalenderdygn.

Det kan förekomma andra situationer där något automatiskt beslut inte kan fattas, exempelvis därför att anmälan inte är fullständig. Även i dessa fall bör Skatteverket kunna fatta ett manuellt beslut i efterhand.

I första hand bör Transportstyrelsen när den får in en ofullständig anmälan förelägga den skattskyldige att komplettera ansökan. Om någon komplettering inte kommer in bör den ofullständiga anmälan lämnas över till Skatteverket som i efterhand får meddela ett manuellt skattebeslut på samma sätt som sker om någon anmälan överhuvudtaget inte har gjorts. Det skulle också kunna inträffa fall där en komplett ansökan har kommit in men det av någon annan anledning, t.ex. tekniska problem, inte kan fattas något automatiserat beslut i enlighet med anmälan. Även i dessa situationer får anmälan lämnas vidare till Skatteverket för beslut.

Utredningen föreslår alltså att Skatteverket får besluta om skatt på dubbdäcksanvändning om en anmälan inte har gjorts, eller beslut inte har kunnat fattas i enlighet med anmälan.

I lagen bör också tas in en bestämmelse inom vilken tid Skatteverket ska fatta sitt beslut och inom vilken tid den beslutade skatten ska betalas. Här anser utredningen att 60 dagar är en lämplig tidsfrist inom vilken Skatteverket ska meddela sitt beslut. Tiden ska för beslut som fattas efter att det vid kontroll har konstaterats att anmälningsskyldigheten inte har fullgjorts räknas från kontroll-

dagen. När det gäller beslut som Skatteverket meddelar efter att en anmälan inte har kunnat ligga till grund för ett automatiskt beslut bör tiden räknas från skatteperiodens utgång.

Sådan skatt som Skatteverket beslutar om ska alltid betalas inom 30 dagar från beslutsdagen.

När Skatteverket har beslutat om skatt bör detta registreras i vägtrafikregistret. Uppföljningen av att betalning sker bör hanteras av Transportstyrelsen, som ansvarar för uppbörden av skatten.

I samband med att beskattningsmyndigheten beslutar att den skattskyldige ska få betala skatt på dubbdäcksanvändning för att anmälan inte har gjorts bör den skattskyldige även drabbas av någon form av sanktionsavgift. Frågan är vilken sanktionsavgift som ska väljas. Detta behandlas i det kommande avsnittet.

Bestämmelse om Skatteverkets beslut om skatt på dubbdäcksanvändning finns i 13 § i lagförslaget.

12.6 Sanktioner

12.6.1 Val av sanktionsavgift

Utredningens bedömning: Tilläggsavgift bör vara den sanktionsavgift som ska betalas om skyldigheten att anmäla dubbdäcksanvändning inte har fullgjorts.

Bakgrund: Vid överträdelse av föreskrifter som rör parkering eller stannande av fordon är fordonets ägare skyldig att betala en felparkeringsavgift, 2 § lagen om felparkeringsavgift. Betalas inte den i rätt tid följer det av 6 § nämnda lag att fordonsägaren erinras om betalningsansvaret och uppmanas att inom viss tid betala avgiften. Betalas inte avgiften efter uppmaning, utfärdas ett åläggande för ägaren att inom viss tid betala en förhöjd avgift. Följs inte åläggandet, drivs avgiften in med stöd av bestämmelserna i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

I förordningen (2005:531) om avgift för färd på Svinesundsförbindelsen föreskrivs att en tilläggsavgift tas ut vid utebliven betalning. Den tas ut i samband med att ett föreläggande om att betala avgiften skickas ut. Tilläggsavgiften uppgår till 300 kronor och ska

vara betald inom tre veckor från föreläggandet. Om föreläggandet inte följs, höjs tilläggsavgiften till 450 kronor.

Betalas inte vägavgiften enligt lagen om vägavgift för vissa tunga fordon i rätt tid tas, såvitt avser svenska fordon, en dröjsmålsavgift ut enligt lagen (1997:484) om dröjsmålsavgift. Så sker också för det fall vägtrafikskatt enligt vägtrafikskattelagen inte betalas i rätt tid.

I 14 § lagen om trängselskatt anges att om trängselskatt inte betalas i rätt tid ska den skattskyldige påföras en särskild avgift (tilläggsavgift) om 500 kronor. Den får påföras den skattskyldige högst en gång per bil och kalendermånad. Tilläggsavgift och obetald trängselskatt ska betalas inom 30 dagar efter dagen för beslutet om tilläggsavgift.

2011 års Vägtullsutredning har i sitt slutbetänkande *Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon* (SOU 2013:3) lagt ett förslag som går ut på att en förseningsavgift om 100 kronor ska tas ut om trängselskatten inte har betalats i tid. Först om förseningsavgift har påförts men pålagorna ändå inte betalas ska en tilläggsavgift på 500 kronor tas ut.³⁴

Skälen för utredningens bedömning: Ett system med skatt på användningen av dubbdäck förutsätter att det sker kontroll av att anmälan om dubbdäcksanvändning fullgörs. Frågor om kontroll och sanktioner har stor betydelse för att ett system ska upplevas som trovärdigt och rättvist, vilket i sin tur har betydelse för att trafikanterna ska acceptera systemet. Om det efter att skattskyldigheten har inträtt vid en kontroll visar sig att en skattepliktig bil har använts utan att anmälan om dubbdäcksanvändning har gjorts måste någon form av sanktion kunna beslutas.

Den som i samband med deklaration inte anmäler en skattepliktig händelse får betala ett skattetillägg enligt reglerna om skattetillägg i 49 kap. 4 § skatteförfarandelagen. Att inte i förväg anmäla en skattepliktig dubbdäcksanvändning är närmast att jämföra med en sådan situation.

Utredningen bedömer därför att den mest ändamålsenliga och lämpliga sanktionen mot den som inte har följt reglerna om

³⁴ Se prop. 2014/15:1 s. 304 ff., avsnitt 6.40 Trängselskatt för utländska fordon och vissa andra trängselskattefrågor där en del andra förslag från 2011 års vägtullsutredning behandlas men inte frågan om förseningsavgift och kvartalsvis betalning.

anmälan om dubbdäcksanvändning är att vederbörande får betala en tilläggsavgift.

12.6.2 Tilläggsavgift som sanktionsavgift

Utredningens förslag: Om det vid kontroll visar sig att en anmälan om dubbdäcksanvändning inte har gjorts får Skatteverket besluta om tilläggsavgift. Tilläggsavgiften är 2 000 kronor. Tilläggsavgiften ska betalas inom 30 dagar från beslutsdagen.

Skälen för utredningens förslag: Har den som är ägare av en skattepliktig bil inte gjort en anmälan om dubbdäcksanvändning och detta uppdagas vid en kontroll ska en särskild avgift beslutas och tas ut av den skattskyldige. Det sker i samband med att Skatteverket, efter rapport från Polismyndigheten, beslutar att den skattskyldige ska betala skatt på dubbdäcksanvändning.

Utredningen väljer att benämna den särskilda avgiften ”tilläggsavgift” på grund av dess likheter med den tilläggsavgift som den skattskyldige får betala om trängselskatten inte har betalats i rätt tid.

Tilläggsavgiften måste vara av viss storlek för att avgiften ska fungera som ett effektivt påtryckningsmedel. Samtidigt ska den stå i rimlig proportion till den skatt som debiteras. Tilläggsavgiften bör dessutom vara högre än det bötesbelopp om 1 000 kronor som den som bryter mot ett lokalt dubbdäcksförbud får betala eftersom detta inte är tillräckligt för att avhålla trafikanterna från att använda dubbdäck på förbudsgatorna. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att tilläggsavgiften ska uppgå till 2 000 kronor. Den ligger därmed i paritet med vad det kostar att använda dubbdäck i ett skattebelagt område under en vintersäsong.

Eftersom tilläggsavgiften debiteras i samband med att Skatteverket i efterhand beslutar om skatt ska de besluts- och betalfrister som anges i avsnitt 12.5.7 gälla även här. Det är därmed en gemensam beslutsfrist och förfallodag för den i efterhand beslutade skatten och tilläggsavgiften.

Tilläggsavgiften ska, liksom skatten, betalas in till ett konto som Transportstyrelsen administrerar för Skatteverkets räkning. Som tidigare har nämnts verkställer Transportstyrelsen inte bara upp-

börden av den aktuella skatten, utan även uppbörden av tilläggsavgifter.

Bestämmelser finns om tilläggsavgift i 14 § och om beslut om tilläggsavgift i 15 § i lagförslaget.

12.6.3 Dröjsmålsavgift vid för sen betalning

Utredningens förslag: Dröjsmålsavgift ska tas ut om skatt eller tilläggsavgift inte betalas inom den tid som anges i lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort.

Om anstånd med betalning har beviljats, ska dröjsmålsavgift tas ut endast på det belopp som inte har betalats senast vid anståndstidens slut.

Skatteverket ska medge befrielse helt eller delvis från skyldigheten att betala dröjsmålsavgift, om det finns särskilda skäl.

I övrigt ska bestämmelserna i 1–5 och 7 §§ lagen (1997:484) om dröjsmålsavgift tillämpas.

Bakgrund: Av 1 § lagen om dröjsmålsavgift följer att den som är betalningsskyldig för skatt, avgift eller ränta och som inte i rätt tid och på rätt sätt fullgör betalningsskyldigheten ska, i de fall det särskilt föreskrivs, betala en dröjsmålsavgift. Dröjsmålsavgift tas ut med olika procentsatser beroende på när betalning sker. Avgiften är dock alltid minst 100 kronor, förutom när det ursprungligen obetalda beloppet är mindre än 100 kronor – då får avgiften endast tas ut med motsvarande belopp. Dröjsmålsavgift tas ut sedan beloppet har överlämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Då utgår det i stället ränta på kapitalbeloppet.

I samband med att trängselskatt skulle införas på försök i Stockholm övervägdes om trängselskatt och tilläggsavgift skulle omfattas av bestämmelserna om dröjsmålsavgift i lagen om dröjsmålsavgift. Som argument för en sådan ordning framfördes att det var naturligt eftersom uteblivna betalningar av andra skatter och avgifter renderar ränta eller dröjsmålsavgift. Det hänvisades i detta sammanhang till att dröjsmålsavgift tidigare hade tagits ut när det gällde punktskatter som inte betalades i rätt tid, men att dröjsmålsavgiften hade ersatts av ränta i och med att flertalet punktskatter hade införlivats i skattekontosystemet.

Dröjsmålsavgift togs också ut enligt den dåvarande fordons-skattelagen (1988:327) när betalning inte skedde i rätt tid och gäller alltså vid för sen betalning enligt vägtrafikskattelagen och lagen om vägavgift för vissa tunga fordon. Som ytterligare skäl för att dröjsmålsavgift skulle tas ut vid utebliven betalning av trängselskatt och tilläggsavgift anfördes att den skulle kompensera staten för ränteförluster och samtidigt verka för att förmå den betalnings-skyldige att betala i rätt tid.

Mot att införa dröjsmålsavgift i trängselskattesystemet talade att det enskilda skattebeloppet var relativt lågt och att påtryckning att betala skulle utövas genom såväl uttag av en expeditionsavgift som tilläggsavgift. Till det kom att trängselskattesystemet inledningsvis var på försök och att det skulle komma att utvärderas. Regeringen stannade därför för att de två avgifterna (expeditionsavgift och tilläggsavgift) som skulle tas ut och det faktum att obetalda belopp skulle lämnas för indrivning utgjorde ett tillräckligt påtrycknings-medel för att trängselskatten skulle betalas i rätt tid. Någon dröjs-målsavgift föreslogs inte då och har inte heller införts vid något senare tillfälle. Lagen om trängselskatt saknar därför bestämmelse om att dröjsmålsavgift ska utgå vid för sen betalning av trängsel-skatt och tilläggsavgift.

Skälen för utredningens förslag: I det nu aktuella skattesyste-met utfärdas en tilläggsavgift direkt i samband med att Skatteverket beslutar att den skattskyldige ska betala skatt på användningen av dubbdäck sedan det vid kontroll har visat sig att denne inte har anmält skattepliktig dubbdäcksanvändning. Tilläggsavgiften fungerar här som ett påtryckningsmedel för att förmå den skattskyldige att på ett riktigt sätt anmäla dubbdäcksanvändning och utgör en sanktion mot den som inte har följt reglerna om förskottsanmälan.

För att systemet med skatt på användningen av dubbdäck ska fungera krävs det också att det utöver tilläggsavgiften finns något annat påtryckningsmedel för att förmå den skattskyldige att betala i rätt tid. Det förhållandet att obetalda belopp kan lämnas för in-drivning bedöms inte vara ett tillräckligt effektivt påtrycknings-medel i ett permanent skattesystem som systemet med uttag av skatt på användningen av dubbdäck ska vara.

Den lösning som då ligger närmast till hands är att föreslå en ordning där dröjsmålsavgift tas ut om skatt eller tilläggsavgift inte

betalas inom den tid som har bestämts i lagen. Vid uttag av dröjsmålsavgift tillämpas bestämmelserna i lagen om dröjsmålsavgift.

I såväl vägtrafikskattelagen som i lagen om vägavgifter för vissa tunga fordon anges att Skatteverket får medge befrielse, helt eller delvis, från skyldigheten att betala dröjsmålsavgift, om det finns särskilda skäl. En liknande bestämmelse bör tas in i lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort. Av den anledningen ska inte 6 § lagen om dröjsmålsavgift tillämpas här.

Med särskilda skäl avses i första hand sådana omständigheter som den betalningsskyldige inte har kunnat förutse eller råda över, exempelvis sjukdom eller olyckshändelse av sådant slag att betalningen på förfallodagen därigenom avsevärt har försvårats. Däremot bör särskilda skäl inte anses föreligga om betalningsförsummelsen beror på betalningsoförmåga. Inte heller bör endast den omständigheten att det rör sig om en engångsförsummelse utgöra särskilda skäl.³⁵

Av vägtrafikskattelagens bestämmelse om dröjsmålsavgift framgår vidare att om anstånd med betalning har beviljats med stöd av den lagen, ska dröjsmålsavgift tas ut endast på det skattebelopp som inte har betalats senast vid anståndstidens slut. Eftersom det enligt vårt förslag kommer att finnas möjlighet till beslut om anstånd med betalning av skatt och tilläggsavgift bör en regel med sådant innehåll tas med i lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort.

I detta sammanhang kan noteras att dröjsmålsavgift inte bör omfattas av reglerna om anstånd med betalning av skatt och tilläggsavgift (avsnitt 12.7.3). Om anstånd har beviljats för skatten eller tilläggsavgiften flyttas förfallodagen fram och den betalningsskyldige är per definition inte i dröjsmål med betalningen.

Bestämmelse om dröjsmålsavgift finns i 20 § i lagförslaget.

³⁵ Se prop. 1991/92:93 s. 81.

12.6.4 Ianspråktagande av fordon

Utredningens förslag: Rätten att ta ett fordon i anspråk enligt lagen (2014:447) om rätt att ta fordon i anspråk för fordringar på vissa skatter och avgifter ska även gälla för fordringar på skatter och avgifter enligt lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort.

Bakgrund: Den 1 juli 2014 trädde lagen (2014:447) om rätt att ta fordon i anspråk för fordringar på vissa skatter och avgifter i kraft.

Lagen gäller enligt 1 § rätt att ta fordon i anspråk för betalning av statens eller en kommuns fordringar på avgift enligt lagen om felparkeringsavgift, statens fordringar på trängselskatt eller avgift enligt lagen om trängselskatt, statens fordringar på fordonsskatt eller avgift avseende fordonsskatt enligt vägtrafikskattelagen och statens fordringar på skatt eller avgift enligt lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordonsskatt samt statens fordringar på avgifter enligt lagen (2014:52) om infrastrukturavgifter på väg och föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.

Vid indrivning av sådana fordringar som omfattas av lagen får Kronofogdemyndigheten besluta att ta i anspråk det fordon som skatten eller avgiften avser för betalning av gäldenärens skuld om gäldenären saknar utmätningsbara tillgångar som räcker till betalning av skulden, och fordonet inte tillhör eller kan anses tillhöra gäldenären enligt bestämmelserna i utsökningsbalken (2 § första stycket). I övrigt är bestämmelserna om utmätning i utsökningsbalken tillämpliga. Det som föreskrivs i annan lag om utmätning tillämpas även för ianspråktagande med stöd av den nya lagen (2 § andra stycket).

Uppgift om Kronofogdemyndighetens beslut ska enligt 3 § föras in i vägtrafikregistret enligt 6 § lagen om vägtrafikregister.

Syftet med lagen är att dels minska de restförda fordonsrelaterade skulderna till det allmänna, dels minska incitamentet att använda så kallade fordonsmålvakter. Genom att låta en fordonsmålvalt, normalt en person utan utmätningsbara tillgångar, stå som registrerad ägare för ett fordon kan den civilrättslige ägaren och brukaren undandra sig det betalningsansvar som följer av ett fordonsinnehav. Det allmänna kan nu, genom Kronofogdemyndigheten, ta i anspråk ett fordon som föranleder debitering av vissa

fordonsrelaterade skatter och avgifter oavsett vem som är ägare till fordonet. Med utsökningsbalkens regler är det annars bara möjligt att utmäta fordon om de tillhör eller anses tillhöra gäldenären.³⁶

Skälen för utredningens förslag: Som har framgått har alltså Kronofogdemyndigheten numera möjlighet att ta ett fordon i anspråk för betalning av vissa fordonsrelaterade skatter och avgifter när fordonet inte tillhör gäldenären och denne saknar utmätningsbara tillgångar. Eftersom skyldigheten att betala skatt på dubbdäcksanvändning i tätort knyts till den registrerade ägaren finns det här samma risk för att bilens civilrättslige ägare försöker undandra sig betalningsansvar. En fordran på skatt på dubbdäcksanvändning har dessutom uppenbara likheter med de statliga och kommunala fordringarna som omfattas av den nya lagen.

Utredningen föreslår därför att reglerna om ianspråktagande av fordon görs tillämpliga även på skatt och avgifter som tas ut med stöd av lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort.

Bestämmelse om ianspråktagande av fordon finns i 1 § i förslaget till lag om ändring i lagen om rätt att ta fordon i anspråk för fordringar på vissa skatter och avgifter.

12.6.5 Inga ytterligare sanktionsåtgärder föreslås

Utredningens bedömning: För närvarande föreslås inte några ytterligare sanktionsåtgärder, förutom tilläggsavgift och dröjsmålsavgift.

Bakgrund: Enligt 6 kap. 1 § vägtrafikskattelagen får ett skattepliktigt fordon inte användas om fordonsskatten inte har betalats inom den tid som anges i lagen. Om ett fordon används i strid med användningsförbudet och två månader har gått från den dag då den skatt som har föranlett förbudet senast skulle ha betalats, ska polisen ta hand om fordonets registrerings skyltar, s.k. avskyltning.

I lagen om vägavgift för vissa tunga fordon har vägtrafikskattelagens bestämmelser om användningsförbud och avskyltning införts efter samma modell. Däremot saknas här bestämmelsen om

³⁶ Se prop. 2013/14:176.

att det ska ha gått två månader efter förfalldagen innan avskyltning kan ske.

Med ikraftträdande den 1 januari 2015 inträder också ett användningsförbud för en bilägare som betalar in trängselskatt för sent. Som huvudregel får en bilägare inte använda sin bil om hon eller han har en total skuld på trängselskatt och tilläggsavgift som uppgår till mer än 5 000 kronor. Dessutom ska det ha gått mer än sex månader sedan förfallotiden för beloppet gick ut. Om en bil används trots ett meddelat användningsförbud ska en polisman eller en bilinspektör ta hand om fordonets registreringsskyltar (avskyltning).³⁷

Skälen för utredningens bedömning: Det kan först konstateras att det krävs effektiva och avskräckande sanktioner för att pålagorna ska betalas. Det ska ställas mot att sanktionerna ska vara proportionerliga i förhållande till de belopp som trafikanterna betalar. Det är därför inte lämpligt att föreslå mer ingripande sanktionsåtgärder än vad som kan väntas behövas för att förmå de skattskyldiga att betala.

Frågan är då om försenad betalning av skatt och tilläggsavgift ska kunna leda till användningsförbud och avskyltning.

Fordonsskatten är en skatt som betalas för att få bruka fordonet. Det är därför i det sammanhanget motiverat att användningsförbud inträder när skatten inte betalas i rätt tid. Samma sak gäller beträffande vägavgiften för tunga fordon där vägavgiften betalas för att få använda hela eller stora delar av vägnätet i Sverige.

Det nu aktuella skattesystemet är däremot annorlunda utformat. Skatten betalas för att få köra med dubbdäck i en tätort som har problem med höga partikelhalter, dvs. i ett geografiskt avgränsat område. Vidare är skatten på dubbdäcksanvändning tidsmässigt begränsad på så sätt att skattskyldigheten endast gäller under en tid på året då det är tillåtet att använda dubbdäck. Mot den bakgrunden är det vare sig lämpligt eller motiverat att ett generellt användningsförbud inträder om skatten inte betalas i rätt tid. Det skulle med de tidsfrister som gäller för fordonsskatten respektive för trängselskatten innebära att förbudet skulle kunna inträda långt efter att färden företogs och kanske till och med under sommarhalvåret när dubbdäcken ändå inte får användas. Det framstår inte som en rimlig och proportionerlig sanktion.

³⁷ Se 18 a–c §§ lagen om trängselskatt.

Det föreslås därför i nuläget inte några ytterligare sanktioner vid försummelse att anmäla eller betala skatt eller avgift enligt lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort. Om det skulle visa sig att ett inte obetydligt antal skattskyldiga gör sig skyldiga till upprepade försummelse får regeringen ta upp frågan på nytt, varvid en närmare utredning får göras.

12.7 Rättelse, omprövning, anstånd och befrielse m.m.

12.7.1 Rättelse

Utredningens förslag: Om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort eller dröjsmålsavgift som har beslutats av Transportstyrelsen genom automatiserad behandling, blivit uppenbart oriktig på grund av misstag vid den behandlingen, ska Transportstyrelsen besluta om rättelse.

Skatt som har beslutats genom rättelse ska betalas inom 30 dagar från beslutsdagen.

Bakgrund: Ett beslut som innehåller en uppenbar oriktighet till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende får, enligt 26 § förvaltningslagen, rättas av den myndighet som har meddelat beslutet. Vid automatisk databehandling kan det dock uppkomma fel, exempelvis programmerings- eller systemfel, som ger upphov till ett större antal felaktiga debiteringar och som kan behöva rättas av den myndighet som har att svara för funktionen (jfr prop. 2005/06:65 s. 122). Förvaltningslagens bestämmelse träffar inte sådana fel.

Skälen för utredningens förslag: Det bör mot denna bakgrund, med förebild i 4 kap. 1 § andra stycket vägtrafikskattelagen, i lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort tas in en bestämmelse med innehållet att om en skatt eller dröjsmålsavgift som har beslutats av Transportstyrelsen genom automatiserad behandling har blivit uppenbart oriktig på grund av misstag vid den automatiserade behandlingen, ska Transportstyrelsen rätta beslutet.

Skatt som har beslutats genom rättelse ska betalas inom 30 dagar från beslutsdagen. Betalningsfristen är alltså här densam-

ma som när det gäller all annan inbetalning av skatt eller avgift enligt lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort.

Bestämmelse om rättelse finns i 21 § i lagförslaget.

12.7.2 Omprövning

Utredningens förslag: Skatteverket ska ompröva beslut enligt denna lag, om den som beslutet gäller begär det eller det finns andra skäl.

Skatt eller avgift som har beslutats vid omprövning ska betalas inom 30 dagar från beslutsdagen.

När Skatteverket på eget initiativ omprövar ett beslut, ska omprövningsbeslutet meddelas inom 60 dagar från dagen för det första beslutet som har fattats i frågan.

En begäran om omprövning av den som beslutet gäller ska ha kommit in till Skatteverket inom 60 dagar från dagen för det första beslutet som har fattats i frågan. Om Transportstyrelsen har beslutat om rättelse eller om Skatteverket på eget initiativ har omprövat ett beslut, ska en begäran om omprövning av det beslutet ha kommit in inom 60 dagar från beslutsdagen.

Skälen för utredningens förslag: Om den skattskyldige är missnöjd med ett beslut om skatt eller avgift som har beslutats enligt lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort bör hon eller han kunna begära att Skatteverket ska ompröva beslutet. Skatteverket ska även ompröva beslut om det finns andra skäl. Skatt eller avgift som har beslutats enligt det angivna omprövningsförfarandet ska, i likhet med vad som gäller för all inbetalning av skatt eller avgift enligt denna lag, betalas inom 30 dagar från beslutsdagen. En motsvarighet till den reglering som här föreslås finns i 15 a § lagen om trängselskatt.

Vidare bör det, i likhet med vad som gäller enligt 15 b § lagen om trängselskatt, föreskrivas att när Skatteverket på eget initiativ omprövar ett beslut ska omprövningsbeslutet fattas inom 60 dagar från dagen för det första beslutet som har fattats i frågan. En begäran om omprövning ska ha kommit in till Skatteverket inom 60 dagar från dagen för det första beslutet som har fattats i frågan. Har Transportstyrelsen beslutat om rättelse eller Skatteverket på

eget initiativ har omprövat ett beslut, ska begäran om omprövning ges in inom 60 dagar från beslutsdagen.

En begäran om omprövning av ett beslut enligt lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort bör, i likhet med vad som i övrigt gäller på skatte- och avgiftsområdet, inte inverka på skyldigheten att betala den skatt eller avgift som omprövningen avser.

Bestämmelser om omprövning finns i 22 och 23 §§ i lagförslaget.

12.7.3 Anstånd med betalning

Utredningens förslag: Bestämmelserna i 63 kap. 2, 4–7, 15 och 23 §§, 65 kap. 4 § första stycket och 7 § samt 67 kap. 5 § första stycket 6 skatteförfarandelagen ska tillämpas i fråga om anstånd med betalning av skatt och avgift enligt lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort. Med skattetillägg ska då i stället avses tilläggsavgift. Skatteverket beslutar om anstånd.

Skälen för utredningens förslag: Som utredningen kommer att återkomma till föreslår vi en ordning som innebär att ett beslut om skatt eller tilläggsavgift enligt lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort ska gälla omedelbart även om det överklagas. Effektivitetsskäl talar för en sådan ordning. Även om de enskilda besluten om skatt och tilläggsavgift kan komma att avse relativt begränsade belopp finns det skäl att låta dessa omfattas av den möjlighet till anstånd med betalning som i övrigt gäller på skatteområdet.

I lagen om trängselskatt finns bestämmelser om anstånd med betalning. Av 17 § lagen om trängselskatt framgår att bestämmelserna i 63 kap. 2, 4–7 och 23 §§, 65 kap. 4 § första stycket och 7 § samt 67 kap. 5 § första stycket 6 skatteförfarandelagen ska tillämpas i fråga om anstånd med betalning av trängselskatt och tilläggsavgift. Vidare sägs att med skattetillägg ska i stället avses tilläggsavgift.

Enligt 63 kap. 2 § skatteförfarandelagen kan anstånd med betalning av skatt eller avgift beviljas efter ansökan. Skatteverket får dock enligt 23 § samma kapitel bevilja anstånd utan ansökan om det kan antas vara till fördel för det allmänna. Ett sådant beslut får inte överklagas (67 kap. 5 § första stycket 6 skatteförfarandelagen).

Av 63 kap. 4 § skatteförfarandelagen följer att Skatteverket ska bevilja anstånd med betalning av skatt eller avgift om det är tveksamt hur stort belopp som kommer att behöva betalas. Om den som är skyldig att betala skatt eller avgift har begärt omprövning av eller överklagat beslutet och det skulle medföra betydande skadeverkningar för den betalningsskyldige eller annars framstå som oskäligt att betala skatten eller avgiften ska Skatteverket enligt 5 § samma kapitel bevilja anstånd med betalningen. Anståndstiden ska i båda dessa fall bestämmas till längst tre månader efter dagen för beslutet i den fråga som har föranlett anståndet (6 §). I 7 § regleras bland annat när anstånd ska beviljas med att betala skattetillägg och kontrollavgift. I 65 kap. 4 § första stycket och 7 § skatteförfarandelagen finns regler om ränta vid anstånd med betalning.

De nu redovisade reglerna om anstånd med betalning bör göras tillämpliga även i fråga om anstånd med betalning av skatt eller tilläggsavgift enligt lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort. Skatteförfarandelagen bör inte vara generellt tillämplig i fråga om skatt som tas ut enligt denna lag (samma gäller för exempelvis för vägtrafikskatt och trängselskatt). I lagen bör därför tas in en särskild hänvisning varigenom de nyss nämnda reglerna i skatteförfarandelagen om anstånd med betalning ändå görs tillämpliga. Med skattetillägg ska då i stället avses tilläggsavgift.

Utöver de möjligheter till anstånd med betalning som finns enligt lagen om trängselskatt bör Skatteverket även ges möjlighet att bevilja anstånd med betalningen om det finns synnerliga skäl. En hänvisning till 63 kap. 15 § skatteförfarandelagen bör därför tas med i lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort. Anstånd på grund av synnerliga skäl får i princip bara beviljas om ett anstånd är till fördel för det allmänna. Det bör därför klart framgå att ett anstånd inte leder till kreditförluster för det allmänna.³⁸ Om den skatt- eller avgiftsskyldige inte bedöms kunna betala skatten eller avgiften efter anståndstidens utgång ska alltså anstånd inte beviljas. Den skatt- eller avgiftsskyldige skulle dock i ett sådant läge kunna erbjuda sig att ställa säkerhet och därigenom undanröja risken för att det allmänna drabbas av kreditförluster³⁹. Skatteverket bör i så

³⁸ Se prop. 1996/97:100 s. 422.

³⁹ Samma prop. s. 423.

fall beakta erbjuden säkerhet som en omständighet vid bedömningen av anståndsfrågan.

Bestämmelse om anstånd med betalning finns i 18 § i lagförslaget.

12.7.4 Befrielse och återbetalning

Utredningens förslag: Skatteverket ska, självmant eller efter ansökan av den skattskyldige, besluta att skatt eller tilläggsavgift helt eller delvis inte ska tas ut, eller återbetalas, om det framstår som uppenbart oskäligt att ta ut skatten eller avgiften.

Skälen för utredningens förslag: Om det skulle framstå som uppenbart oskäligt att ta ut skatt eller tilläggsavgift ska Skatteverket besluta om befrielse från betalningsskyldighet eller att beloppen ska återbetalas, helt eller delvis.

Som exempel på fall där det skulle framstå som uppenbart oskäligt att ta ut skatt eller avgift kan nämnas att bilen har stulits eller använts vid en akut nödsituation. Det kan också anses som uppenbart oskäligt om den skattskyldige på grund av avspärningar eller liknande har tvingats att köra i ett skattebelagt område. Andra fall är när ett fel i något hänseende har begåtts från Polismyndighetens eller annan myndighets sida i fråga om hanteringen av systemet eller informationen till trafikanterna.

Möjligheten att befria bilens ägare från betalningsskyldighet, alternativt att återbetala ett redan betalat belopp bör användas restriktivt och alltså främst i situationer där bilens ägare utan egen förskyllan har blivit skattskyldig eller på annat sätt inte har haft möjlighet att förhindra att skattskyldighet har uppstått.

Det kan dock finnas andra situationer där det skulle vara uppenbart oskäligt att skatt eller avgift tas ut och det alltså kan bli aktuellt med befrielse eller återbetalning. Det kan exempelvis röra sig om situationer där skatt har betalats för en längre tid men ägaren under tiden drabbas av sjukdom eller skada som hindrar honom från att använda bilen. Man kan också tänka sig situationer där det skulle kunna bli aktuellt med återbetalning på grund av att bilen har avregistrerats eller ställts av.

Det bör vara en skyldighet för Skatteverket att på ansökan av bilens ägare pröva en fråga om eftergift eller återbetalning. Myndigheten bör även vara skyldig att ta upp frågan utan en sådan begäran om det finns skäl till det. I sådana fall krävs det inte ett uttryckligt yrkande från bilägaren för att Skatteverket ska pröva frågan om befrielse.

Befrielse från dröjsmålsavgift behandlas särskilt i avsnittet om dröjsmålsavgift (se avsnitt 12.6.3).

Bestämmelse om befrielse och återbetalning finns i 19 § i lagförslaget.

12.8 Överklagande m.m.

12.8.1 Överklagbara beslut, parter och muntlig förhandling

Utredningens förslag: Skatteverkets beslut om skatt och om tilläggsavgift, beslut om anstånd med betalning, beslut om befrielse och återbetalning av skatt eller avgift samt omprövningsbeslut får överklagas av den som beslutet gäller och av det allmänna ombudet hos Skatteverket. Andra beslut enligt lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort får inte överklagas.

Det allmänna ombudet får föra talan till förmån för den som beslutet gäller. Ombudet har då samma behörighet som denne.

Överklagande ska ske hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Om ett överklagande kommer in till allmän förvaltningsdomstol i stället för till Skatteverket, ska domstolen sända överklagandet till Skatteverket och samtidigt lämna uppgift om vilken dag överklagandet kom in till domstolen.

Skatteverket ska pröva om ett överklagande har kommit in i rätt tid. Om ett överklagande har kommit in för sent, ska Skatteverket avvisa det. Ett överklagande ska dock inte avvisas om förseningen beror på att Skatteverket har lämnat den som beslutet gäller en felaktig underrättelse om hur man överklagar, eller det i rätt tid har kommit in till en allmän förvaltningsdomstol.

Om överklagandet inte ska avvisas och det inte finns hinder mot omprövning ska Skatteverket snarast ompröva det över-

klagade beslutet. Ett överklagande faller om Skatteverket ändrar det överklagade beslutet så som den klagande begär. Om Skatteverket ändrar beslutet på något annat sätt, ska överklagandet anses omfatta det nya beslutet. Om ett överklagande varken avvisas eller faller, ska Skatteverket överlämna handlingarna i ärendet till förvaltningsrätten.

Vid handläggning i förvaltningsrätt av mål om tilläggsavgift ska muntlig förhandling hållas, om den skattskyldige begär det. Muntlig förhandling behövs dock inte, om det finns anledning att anta att tilläggsavgiften inte kommer att tas ut.

Skälen för utredningens förslag: Skatteverkets beslut om skatt och tilläggsavgift, liksom beslut om anstånd med betalning, om befrielse och återbetalning av skatt eller avgift samt i fråga om omprövning bör få överklagas. Beslut om skatt och dröjsmålsavgift som har fattats av Transportstyrelsen genom automatiserad behandling bör däremot inte få överklagas. I stället får dessa beslut angripas genom rättelse- och omprövningsinstitutet. Detsamma bör gälla Transportstyrelsens beslut om rättelse. Om ett överklagande sker av denna typ av beslut ska det i stället ses som en begäran om omprövning.

Överklagande bör få ske av den som beslutet gäller och av det allmänna ombudet hos Skatteverket (se nedan).

I likhet med vad som gäller för skattemål i övrigt bör ett överklagande föranleda obligatorisk omprövning hos Skatteverket. Skatteverket ska snarast ompröva det överklagade beslutet. Det förutsätter dock att överklagandet inte ska avvisas eller det annars finns hinder mot omprövning.

Ett överklagande som kommer in till Skatteverket för sent (se avsnitt 12.8.2 om överklagandefristen) ska avvisas. Det gäller dock inte om förseningen beror på att Skatteverket har lämnat felaktig överklagandehänvisning eller om överklagandet har lämnats till förvaltningsdomstol inom överklagandetiden. Om ett överklagande kommer in till en förvaltningsdomstol i stället för till Skatteverket ska domstolen lämna över överklagandet till Skatteverket med uppgift om när överklagandet kom in domstolen. Det är Skatteverket som gör rättidsprövningen.

Hinder mot Skatteverkets omprövning kan vara res judicata, bristande partsbehörighet eller t.ex. att överklagandet är så brist-

fälligt att det inte kan läggas till grund för prövning i sak. Om det finns hinder mot omprövning ska Skatteverket överlämna handlingarna till förvaltningsdomstolen och i en skrivelse förklara varför omprövning inte har skett. Skatteverket får nämligen avvisa endast på den grunden att överklagandet har kommit in för sent. I övriga fall är det domstolen som ska avvisa överklagandet.

De nu nämnda bestämmelserna har sin förlaga i 67 kap. 19 § skatteförfarandelagen. Med förebild i 67 kap. 20 och 21 §§ samma lag bör det också i den nu aktuella lagen föreskrivas att ett överklagande faller om Skatteverket ändrar det överklagade beslutet på det sättet som klaganden begär. Om Skatteverket ändrar beslutet på något annat sätt, ska överklagandet i stället anses omfatta det nya beslutet. Om ett överklagande varken avvisas eller faller, ska Skatteverket överlämna handlingarna i ärendet till förvaltningsrätten. Det senare har sin motsvarighet i 67 kap. 22 § skatteförfarandelagen.

Av 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291) följer att beskattningsmyndigheten är klagandens motpart i domstolsprocessen. Som har nämnts i avsnitt 12.2.4 föreslås Skatteverket vara beskattningsmyndighet i fråga om skatt på användningen av dubbdäck. Det är därmed enligt huvudregeln Skatteverket som företräder det allmänna i skattemål i domstol. Sedan den 1 januari 2004 ska det hos Skatteverket finnas ett allmänt ombud. Det allmänna ombudet har bland annat rätt att överklaga Skatteverkets beslut. Om det allmänna ombudet har överklagat ett skattebeslut för ombudet det allmännas talan i domstolsprocessen. Den beskrivna ordningen bör gälla även för mål om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort.

Det allmänna ombudet bör få föra talan till förmån för den som beslutet gäller. Ombudet har då samma behörighet som denne.

Överklagande av Skatteverkets beslut bör, som nämnts, ske hos allmän förvaltningsdomstol.

Det finns inte skäl att beskära instansordningen i fråga om skatt på dubbdäcksanvändning på så sätt att förvaltningsrättens avgörande inte får överklagas. I syfte att minimera kostnaderna och förhindra att domstolarna tvingas att i större utsträckning än nödvändigt utöka sin verksamhet finns det anledning att frångå den i skattemål annars rådande principen och här kräva prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten. Den skattskyldige får med den föreslagna ordningen möjlighet att alltid få domstolsprövning åtminstone i en instans. Vid överklagande till kammarr-

rätten kommer det däremot att krävas att domstolen fattar ett beslut om att bevilja prövningstillstånd för att klaganden ska få sitt överklagande prövat i sak. Motsvarande gäller redan i dag för trängselskatten, vägtrafikskatten och vägavgiften för tunga fordon.

Som framgår av avsnitt 12.6.2 ska tilläggsavgift beslutas om det vid kontroll visar sig att en anmälan om dubbdäcksanvändning inte har gjorts trots att sådan skyldighet har förelegat. I 21 § lagen om trängselskatt sägs att muntlig förhandling ska hållas i mål om tilläggsavgift i förvaltningsrätt om den skattskyldige begär det, såvida det inte finns anledning att anta att tilläggsavgiften inte kommer att tas ut. En liknande bestämmelse avseende särskilda avgifter (förseningsavgift, skattetillägg och kontrollavgift) finns i 67 kap. 37 § skatteförordningen. Någon motsvarande bestämmelse om en ovillkorlig rätt till muntlig förhandling finns däremot inte avseende sådan kostnadsränta som enligt 65 kap. 13 § skatteförordningen ska debiteras vid för sen betalning av skatt eller avgift.

Bestämmelsen i 21 § lagen om trängselskatt utformades till viss del i enlighet med bestämmelserna om skattetillägg i den dåvarande 47 § fordonsskattelagen. Den lagen är numera upphävd och ersatt av vägtrafikskattelagen. I den sistnämnda lagen har bestämmelserna om skattetillägg inte tagits med. Däremot finns bestämmelser om dröjsmålsavgift (5 kap. 17 §). Liknande regel om dröjsmålsavgift finns för vägavgift som tas ut för svenska tunga fordon (18 § lagen om vägavgift för vissa tunga fordon). Någon bestämmelse om en ovillkorlig rätt till muntlig förhandling finns inte avseende dröjsmålsavgifter.

I 9 § tredje stycket förvaltningsprocesslagen sägs att muntlig förhandling ska hållas i kammarrätt och förvaltningsrätt om enskild som för talan i målet begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det. I praktiken innebär bestämmelsen att muntlig förhandling i regel hålls om enskild begär det.

Eftersom en tilläggsavgift i ett system med skatt på användningen av dubbdäck är en administrativ sanktionsavgift bör samma regel om muntlig förhandling gälla som i fråga om mål om särskilda avgifter enligt skatteförordningen. Det bör därför tas in en bestämmelse om ovillkorlig rätt till förhandling i lagen om skatt på dubbdäcks-

användning i tätort. Muntlig förhandling behövs dock inte, om det finns anledning att anta att tilläggsavgiften inte kommer att tas ut.

Däremot bör den ovillkorliga rätten till muntlig förhandling bara gälla vid handläggning av mål i förvaltningsrätten. Vid handläggning av mål om tilläggsavgift i kammarrätten får bestämmelserna i 9 § tredje stycket förvaltningsprocesslagen tillämpas. Så är även fallet vid handläggning i domstol av ärenden som avser andra beslut än de om tilläggsavgift.

Bestämmelser om överklagande finns i 24–28 §§ i lagförslaget.

12.8.2 Överklagandefrist

Utredningens förslag: Ett överklagande av den som beslutet gäller ska ha kommit in till Skatteverket inom tre veckor från den dag då denne fick del av beslutet. Överklagande av allmänna ombudet ska ha kommit in till Skatteverket inom tre veckor från dagen för det överklagade beslutet.

Bakgrund: Utgångspunkten inom förvaltningsrätten är att ett överklagande av ett beslut ska ha kommit in till den myndighet som har meddelat beslutet inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av det. Detta följer av såväl 23 § förvaltningslagen som 6 a § förvaltningsprocesslagen.

På skatterättens område är huvudregeln en annan. Där är överklagandefristen som utgångspunkt sex år (se t.ex. 67 kap. 12 § första stycket skatteförfarandelagen), eller möjligen tre år (se t.ex. 7 kap. 3 § första stycket första meningen vägtrafikskattelagen) räknat från utgången av det år då en viss skatteperiod har gått ut. I undantagsfall finns en kortare frist, företrädesvis två månader, som räknas från det att den som berörs av beslutet fick del av det. Det handlar här framförallt om beslut som har fattats sent under året eller beslut om eftertaxering (jfr t.ex. 7 kap. 3 § första stycket andra meningen vägtrafikskattelagen). Även i fråga om vissa beslut av mer tillfällig eller preliminär karaktär kan en kortare överklagandefrist förekomma (se exempelvis 67 kap. 12 § andra stycket samt 15 och 16 § samma kapitel skatteförfarandelagen).

Skälen för utredningens förslag: När det gäller överklagande av beslut enligt lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort saknas

anledning att ha en så lång överklagandefrist som tre eller sex år. Det har för övrigt inte framkommit skäl att ha en längre frist än vad som normalt gäller för överklagande av förvaltningsbeslut. Överklagandefristen bör därför vara tre veckor.

Vad särskilt gäller frågan från vilken tidpunkt fristen ska räknas talar rättssäkerhetsskäl för att fristen bör räknas, inte från beslutet utan från när klaganden fick del av det. Det finns visserligen problem med en sådan ordning eftersom det kan uppkomma frågor om när klaganden fick del av beslutet. Sådana invändningar kan göras oavsett vilken typ av förvaltningsbeslut det är frågan om. De nu aktuella besluten skiljer sig inte från andra förvaltningsbeslut och det har inte framkommit tillräckliga skäl för att göra avsteg från vad som annars gäller inom förvaltningsrätten.

Utredningen föreslår därför att ett överklagande ska ha kommit in till Skatteverket inom tre veckor från den dag då den som berörs av beslutet fick del av det.

Om klaganden är en part som företräder det allmänna ska överklagandet, i enlighet med vad som gäller enligt 23 § andra stycket förvaltningslagen, dock ha kommit in till Skatteverket inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades.

Bestämmelse om överklagandefrist finns i 25 § första stycket i lagförslaget.

12.8.3 Forum

Utredningens förslag: Bestämmelserna i 67 kap. 7–10 § skatteförfarandelagen ska tillämpas i fråga om behörig förvaltningsrätt.

Bakgrund: Av 14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar följer att ett beslut ska överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först har prövats, om det inte för ett visst slag av mål föreskrivs annat i lag eller förordning. För majoriteten av de punktskatter som beslutas av Skatteverket gäller enligt 7 a § förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. att dessa beslut överklagas till Förvaltningsrätten i Falun. Av 7 b § i förordningen följer att beslut av Skatteverket som överklagas till en förvaltningsrätt ska tas upp av

Förvaltningsrätten i Karlstad om beslutet avser ärenden enligt vägtrafikskattelagen, lagen med särskilda bestämmelser om fordonsskatt eller lagen om vägavgift för vissa tunga fordon.

Inom skatteområdet är huvudregeln en annan. Särskilda bestämmelser om behöriga förvaltningsdomstolar återfinns i 67 kap. 7–10 §§ skatteförfarandelagen. Där sägs bland annat att beslut som gäller en fysisk person överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets personen hade sin hemortskommun det år då beslutet fattades. Med hemortskommun avses den kommun där den fysiska personen var folkbokförd den 1 november året före det år då beslutet fattades (3 kap. 10 § samma lag). För juridiska personer är det huvudsakligen den förvaltningsdomstol inom vars domkrets huvudkontoret låg eller där den juridiska personen hade sitt säte den 1 november året före det år då beslutet fattades som är behörig att pröva överklagandet. Bestämmelserna gäller inte om regeringen för vissa ärenden har föreskrivit att överklagande ska tas upp av annan förvaltningsrätt.

När trängselskatt skulle införas i Stockholm diskuterades⁴⁰ vilken domstol som skulle vara behörig att pröva mål om trängselskatt. Regeringen ansåg att det var mest kostnadseffektivt och rättssäkert att överprövning av besluten gjordes av en särskilt anvisad förvaltningsrätt. Det innebar dessutom att endast en kamrarrätt skulle vara behörig att pröva överklaganden av förvaltningsrättens beslut. Regeringen anförde vidare att det kunde förefalla naturligt att mål om trängselskatt i huvudsak prövades av en domstol i det område som skatten gällde, med tanke bland annat på domstolens kännedom om lokala förhållanden och den omständigheten att muntliga förhandlingar kunde förekomma. Eftersom trängselskatt inledningsvis endast skulle tas ut i Stockholms kommun var Förvaltningsrätten i Stockholm den naturliga överklagandeinstansen. Målen specialdestinerades därför dit.

Numera gäller, sedan den 1 januari 2015, att bestämmelserna i 67 kap. 7–10 §§ skatteförfarandelagen tillämpas i fråga om behörig förvaltningsrätt när det gäller överklaganden enligt lagen om trängselskatt.

Skälen för utredningens förslag: Överklagande av beslut enligt lagen om skatt på dubbdäcksanvändning ska göras hos allmän för-

⁴⁰ Prop. 2003/04:145 s. 72.

valtningsdomstol. Det finns, som framgått, olika tänkbara lösningar på vilken allmän förvaltningsdomstol som ska ha hand om dessa mål.

Om man utgår från att merparten av de som kommer att debiteras skatt för dubbdäcksanvändning också bor i eller i närheten av skatteområdet uppnås samma fördelar med regeln om hemortskommun som om målen hade specialdestinerats till de förvaltningsrätter inom vars domkrets skatten tas ut. En sådan fördel är att den enskilde inte behöver åka så långt om det blir muntlig förhandling, med lägre kostnader och färre olägenheter som följd. En annan fördel är att de domstolar som ska pröva frågan har kännedom om lokala förhållanden. Dessutom är lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort utformad för att gälla nationellt, oavsett i vilken kommun skatten införs. Vidare är det en fördel om de nu aktuella målen hanteras på samma sätt som de flesta andra skattemål, och då särskilt som trängselskatten nu hanteras på detta sätt.

De i föregående stycke redovisade argumenten talar emot att destinera målen till Förvaltningsrätten i Karlstad där vägtrafikskatten och vägavgiften för tunga fordon har förlagts. De talar också emot att hänvisa ärendena till Förvaltningsrätten i Falun, där flera andra punktskatter hanteras.

Mot bakgrund av det sagda anser utredningen att för såväl fysiska som juridiska personer bör huvudregeln inom skatterätten tillämpas såvitt nu avser skatt på användningen av dubbdäck. Det innebär att regeln om hemortskommun kommer att tillämpas och att alla kammarrätter blir behöriga att pröva överklaganden av förvaltningsrätternas beslut. Det bör därför tas in en särskild forumregel om att bestämmelserna i 67 kap. 7–10 §§ skatteförfarandelagen ska tillämpas i fråga om behörig förvaltningsrätt.

Bestämmelse om forum finns i 24 § andra stycket i lagförslaget.

12.8.4 Domförhet

Utredningens förslag: Förvaltningsrätten ska vara domför med en lagfaren domare ensam vid avgörande av mål enligt lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort.

Skälen för utredningens förslag: Som huvudregel gäller att en förvaltningsrätt är domför med en lagfaren domare och tre nämndemän. I 18 § fjärde stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar görs dock undantag från huvudregeln vid handläggning av bland annat mål enligt lagen om trängselskatt. I dessa fall är förvaltningsrätten domför med en lagfaren domare ensam även när målet ska avgöras i sak. Denna ordning gäller även mål av enkel beskaffenhet och mål som avser en fråga av betydelse för inkomstbeskattningen, om värdet av vad som yrkas i målet uppenbart inte överstiger hälften av prisbasbeloppet. I likhet med dessa fall bör förvaltningsrätten vara domför med en lagfaren domare ensam vid avgörande av mål om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort, vilket alltså föranleder ändring i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

Bestämmelse om domförhet finns i 18 § i förslaget till lag om ändring i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

12.8.5 Ersättning för kostnader

Utredningens förslag: I ärenden och mål om skatt och tilläggsavgift enligt lag om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort gäller bestämmelserna om ersättning för kostnader för ombud, biträde och utredning i 43 kap., 68 kap. 2 § och 71 kap. 4 § skatteförfarandelagen.

Skälen för utredningens förslag: I ärenden och mål som handläggs enligt lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort bör bestämmelserna i skatteförfarandelagen om ersättning för kostnader för ombud, biträde och utredning gälla. Dessa bestämmelser finns i 43 kap., 68 kap. 2 § och 71 kap. 4 § skatteförfarandelagen. En uttrycklig hänvisning bör göras till dessa lagrum eftersom skatteförfarandelagen inte är generellt tillämplig på skatt som tas ut enligt den nu aktuella lagen.

Det innebär att den som i ett ärende eller mål har haft kostnader för ombud, biträde eller utredning under vissa förutsättningar och efter ansökan kan ha rätt till ersättning för kostnaderna.

Bestämmelse om ersättning för kostnader finns i 4 § i lagförslaget.

12.9 Verkställighet och indrivning m.m.

Utredningens förslag: En begäran om omprövning eller ett överklagande av ett beslut inverkar inte på skyldigheten att betala den skatt eller avgift som omprövningen eller överklagandet avser.

Om en skatt eller en avgift enligt lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort inte betalas i rätt tid, ska den lämnas för indrivning. Regeringen får meddela föreskrifter om att indrivning inte behöver begäras för ett ringa belopp.

I lagen om indrivning av statliga fordringar m.m. finns bestämmelser om indrivning. I den lagen görs ett tillägg med innebörden att fordringar som har beslutats enligt lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort ska omfattas av bestämmelserna i utsökningsbalken om företrädesrätt vid utmätning.

Vid indrivning får verkställighet ske enligt utsökningsbalken.

Skälen för utredningens förslag: En begäran om omprövning eller ett överklagande av ett beslut ska inte inverka på skyldigheten att betala den skatt eller avgift som omprövningen eller överklagandet avser⁴¹.

På samma sätt som gäller beträffande trängselskatten⁴² och vägtrafikskatten⁴³, liksom när det gäller vägavgiften för svenska tunga fordon⁴⁴, ska skatt eller avgift enligt lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort som inte betalas i rätt tid lämnas för indrivning.

I fråga om vissa skatter och flertalet avgifter får regeringen meddela föreskrifter om att indrivning inte behöver begäras för ett ringa belopp. Detta belopp har bestämts till 100 kronor. För skatter som ingår i skattekontosystemet gäller särskilda bestämmelser. Regeringen bör även när det gäller fordringar enligt lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort få meddela föreskrifter om att indrivning inte behöver begäras för ett ringa belopp. Bestämmelser

⁴¹ Jämför bestämmelsen i 8 kap. 3 § vägtrafikskattelagen, vilken blir tillämplig även beträffande vägavgiften för tunga fordon genom en hänvisning i 35 § lagen om vägavgift för vissa tunga fordon. Se också 22 § lagen om trängselskatt.

⁴² 23 § lagen om trängselskatt.

⁴³ 8 kap. 4 § vägtrafikskattelag.

⁴⁴ 26 § lagen om vägavgift för vissa tunga fordon.

om indrivning finns i lagen om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet ske enligt utsökningsbalken⁴⁵.

I 2 § lagen om indrivning av statliga fordringar m.m. regleras företrädesrätt vid utmätning för vissa statliga fordringar. Enligt den bestämmelsen gäller företrädesrätten för böter och viten samt fordringar som har beslutats enligt föreskrifterna i vissa angivna lagar avseende särskilda skatter och avgifter samt i skatteförfarandelagen. Lagen är tillämplig på bland annat trängselskatt, vägtrafikskatt, vägavgift för tunga fordon, infrastrukturavgifter på väg, i fråga om avgifter på allmän väg, och felparkeringsavgift.

Företrädesrätt vid utmätning bör på samma sätt gälla för fordringar enligt lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort.

Bestämmelse om verkställighet och indrivning finns i 29 och 30 §§ i lagförslaget samt i 2 § i förslaget till lag om ändring i lagen om indrivning av statliga fordringar m.m.

⁴⁵ Motsvarande bestämmelse finns i 70 kap. 3 § skatteförfarandelagen.

13 Konsekvensbedömning

13.1 Allmänt om konsekvensbedömning i Partikelhaltsutredningen

Utredning har haft i uppdrag att utvärdera olika möjliga åtgärder i syfte att på kort och lång sikt minska halterna av stora partiklar så att EU:s gränsvärden för PM_{10} kan nås i Stockholm, men även i andra tätorter med överskridanden. I uppdraget har också ingått att göra en jämförande analys och beskriva konsekvenserna av olika åtgärder. Utredningen har därför i kapitel 10 genomfört en analys av två regleringsalternativ: förbud mot trafik med dubbdäck på enskilda gator och skatt på användningen av dubbdäck i tätort.

I kapitel 9 har utredningen närmare beskrivit och utvärderat olika möjliga utformningar av en reglering med en skatt på dubbdäcksanvändning. Utifrån det har utredningen sedan presenterat ett förslag till lagstiftning om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort, kapitel 12.

I kapitel 11 slutligen har andra åtgärder för att minska höga halter av PM_{10} beskrivits och eventuella konsekvenser av dessa diskuterats.

Den nu aktuella konsekvensbedömningen beskriver därför endast sådant som inte har berörts i ovan nämnda kapitel och som enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska ingå i en konsekvensbedömning. Vi bedömer här konsekvenser av de två regleringsalternativen förbud och skatt.

13.1.1 Reglering av användning av dubbdäck med förbud

Vilka som berörs av regleringen

De bilägare som färdas i en kommun vintertid och som trafikerar ett förbudsområde med dubbdäck på bilen berörs av regleringen.

Regleringens effekter för kommuner

Kommunerna har enligt miljöbalken ansvar för att ensamma eller tillsammans med andra säkerställa att de av EU fastställda gränsvärdena för PM_{10} inte överskrids. Med den möjlighet som i dag finns att införa förbud, och som utredningen bedömer ska finnas kvar, har kommunerna ett verktyg för att kunna styra miljöpåverkan från dubbdäcksanvändning inom sitt geografiska område. Därmed har kommunerna också ett verktyg för att minska emissionerna som bidrar till höga halter i gatunivå. Detta är en åtgärd där kommunerna har fri förfoganderätt.

Kostnadmässiga och andra konsekvenser

Konsekvenserna av ett förbud beskrivs under avsnitt 10.5.1. I och med att denna åtgärd kan innebära begränsad framkomlighet på vissa platser kan kommunerna behöva utforma system med undantag för vissa fordon, vilket innebär ökad administration. Det är även kommunerna som får bära kostnader för information och övriga kostnader i samband med införandet av ett dubbdäcksförbud.

Polismyndigheten och domstolar får ökade arbetsuppgifter på grund av behov av övervakning av förbudet samt hantering av eventuella överträdelser av det. Kostnader för detta bedöms vara marginell och hanteras inom ordinarie budget.

Regleringen i förhållande till EU-regler

Kommunernas möjlighet att meddela lokala förbud mot trafik med dubbdäck bedömer utredningen inte påverkas av några EU-rättsliga förhållanden.

Ikraftträdande och informationsinsatser

Möjlighet att införa förbud finns redan på plats. Det krävs därför inte några extra informationsinsatser förutom de som behövs på kommunal nivå vid ett införande.

Regleringens effekter för företagen

Erfarenheter från förbudet mot trafik med dubbdäck på Hornsgatan i Stockholm visar att ett förbud får effekter på verksamheter, såsom taxi som sköter transporter över större geografiska områden. Detta eftersom det begränsar tillgängligheten för de företag som bedömer att de behöver använda dubbdäck på sina bilar. Det kan behöva hanteras genom undantag.

13.1.2 Reglering av användning av dubbdäck med skatt

Vilka som berörs av regleringen

Kommunerna har enligt miljöbalken ansvar för att ensamma eller tillsammans med andra säkerställa att de av EU fastställda gränsvärdena för PM_{10} inte överskrids. Eftersom användning av dubbdäck är en viktig orsak till att gränsvärdena överskrids kommer skatten att påverka kommunernas ansvar.

En skatt kommer att innebära ökade kostnader för bilister i och omkring berörda kommuner och som kör i det skattebelagda området med dubbdäck. Det gäller även företag och deras bilar. Effekterna för företag beskrivs nedan.

Regleringens effekter för kommuner

Kommunerna har enligt miljöbalken ansvar för att ensamma eller tillsammans med andra säkerställa att de av EU fastställda gränsvärdena för PM_{10} inte överskrids. Om riksdagen beslutar om en skatt på dubbdäcksanvändning, minskar sannolikt (även om det behövs kompletterande åtgärder vissa år för att klara gränsvärdena) behovet av kommunala åtgärder för att sänka partikelhalterna i de

kommuner där skatten införs. Därmed minskar också kommunernas kostnader för dessa åtgärder.

En skatt på användning av dubbdäck innebär eventuellt ökade kostnader för en kommun om de bilar som används i kommunal verksamhet (exempelvis hemtjänst) är utrustade med dubbdäck och det bedöms att det finns behov av det. Uttryckningsfordon är enligt lagt förslag undantagna från skatt och påverkas därför inte av regleringen.

Kostnadsmässiga och andra konsekvenser

Konsekvenser av en skatt beskrivs närmare i avsnitt 10.5.1 i betänkandet. Hur stora konsekvenserna blir måste avgöras från fall till fall. Det finns exempelvis geografiska skillnader inom Sverige som påverkar storleken på effekterna. Konsekvenserna bedöms också vara beroende av storleken på det geografiska området som en skattezon omfattar. Om en skatt endast införs i nuvarande zon för trängselskatt i Stockholm bedöms konsekvenserna i huvudsak beröra Stockholms län och framförallt de som bor i zonen eller de som regelbundet pendlar in till zonen.

Införandet av en skatt för Stockholm innebär att det finns en lagstiftning på plats om det i framtiden skulle bli aktuellt att införa en skatt även i någon annan kommun som har problem med höga partikelhalter. Investeringskostnaden skulle i så fall komma att fördelas ut på fler kommuner. Däremot tillkommer uppstartskostnader, såsom framtagande av underlag för utformning av lämplig skattezon, ytterligare informationsinsatser och hantering av fler skatteinbetalningar.

För att administrera och säkerställa skattens funktion krävs medverkan av flera myndigheter. Transportstyrelsen administrerar systemet, Skatteverket utformar beslut och Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och domstolarna hanterar övervakning och överträdelser. Kostnaderna är högre initialt vid introduktionen eftersom det handlar om att etablera ett nytt system. Förslaget med en skatt på dubbdäcksanvändning innebär ökade kostnader för Transportstyrelsen. Dessa bör kunna finansieras med skatteintäkterna från systemet.

Regleringen i förhållande till EU-regler

En skatt på dubbdäcksanvändning i tätort med den utformning som utredningen har gett systemet bedömer vi inte står i strid med euroinjettdirektivet eller annan EU-rättslig reglering på vägtransportområdet.

Ikraftträdande och informationsinsatser

Enligt Transportstyrelsen är ett system med skatt på dubbdäcksanvändning en åtgärd som kräver informationsinsatser när den införs, men också årligen. Denna kostnad ingår i de administrativa kostnader som redovisas i avsnitt 10.4.7.

När det gäller en skatt på dubbdäcksanvändning i Stockholm är förändringar på gång beträffande trängselskatten. Detta kan påverka både när det är lämpligt att införa en skatt på användning av dubbdäck, men också behovet av informationsinsatser. Det senare gäller särskilt om det blir olika skattezoner för de olika skattesystemen.

Ytterligare en aspekt att beakta när det gäller ikraftträdande är att Transportstyrelsen kommer att uppgradera det administrativa systemet som i nuläget används för bland annat trängselskatt och vägtrafikskatt. Med det nya administrativa systemet kommer hantering av en skatt på exempelvis användning av dubbdäck att förenklas. Det kan därför vara lämpligt att införa en skatt efter det att ett nytt administrativt system är på plats.

Regleringens effekter för företagen

En skatt kommer att innebära ökade kostnader för företag såsom taxibolag som färdas över större geografiska områden. Detta gäller under en övergångsperiod för de som i dag använder dubbdäck men som bedömer att de kan gå över till dubbfria vinterdäck. För verksamheter som bedömer att de behöver dubbdäck innebär en skatt ökade kostnader för inbetalning av skatten utöver ökade kostnader till följd av skatten.

När det gäller effekten för företagen innebär de föreslagna reglerna om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort att svenska men

inte utländska fordon omfattas av skatten. Det innebär att utländska och svenska företag inte får samma förutsättningar att konkurrera eftersom reglerna inte gäller lika för alla företag. Utredningen har dock i avsnitt 12.3.5 konstaterat att det är en relativt liten andel av det totala trafikarbetet på svenska vägar som utförs av utländska fordon. Till det kommer att den kommersiella fordons-trafiken huvudsakligen utgörs av tunga fordon, på vilka det i princip aldrig används dubbdäck. Några beaktansvärda effekter på de utländska företagens konkurrensförmåga har vi därför inte sett.

Det finns även offentliga verksamheter som kan behöva använda dubbdäck på sina fordon, exempelvis ambulans, men dessa hanteras i förslaget genom undantag. Detsamma gäller för äldre fordon där dubbdäck bedöms öka trafiksäkerheten. Antisladdsystem som standard finns dock inte på alla fordon, även om de är tillverkade efter år 2004. Detta kommer som standard på bilar först från år 2014.

13.2 Övriga konsekvenser enligt kommittéförordningen

Förslagen innebär inte några konsekvenser som har bärighet på jämställdheten mellan kvinnor och män eller på de integrationspolitiska målen. De bedöms inte heller påverka brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet.

Det har inte legat i utredningens uppdrag att lämna författningsförslag på återtagande av bemyndigande till kommunerna om införande av dubbdäcksförbud. Det har inte heller ingått i uppdraget att lämna författningsförslag om ändring av kommunala regler om dubbdäcksförbud. Utredningen har inte i övrigt lämnat några förslag som påverkar exempelvis kommunpolitikens handlingsutrymme eller uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna. Förslagen innebär inte heller tillsyn eller domstolskontroll av den kommunala verksamheten. Utredningens förslag bedöms därför inte påverka den kommunala självstyrelsen på ett sådant sätt att den ska omfattas av konsekvensanalysen.

13.3 Offentligfinansiella konsekvenser

Gjorda bedömningar av intäkter beskrivs i avsnitt 10.5.3. Bedömningarna är dock förknippade med betydande osäkerhet. Detta eftersom grundläggande statistik saknas, dels om hur många bilar som kan förväntas passera in till eller genom en skattezon, dels vilken typ av skatt de väljer att betala. Intäkterna beror på hur stort geografiskt område som skatten omfattar. Skatt på dubbdäcksanvändning är också en skatt som förväntas leda till ett förändrat beteende. Därmed bedöms intäkten minska över tid. Enligt gjorda bedömningar kommer intäkten, om en skatt införs i Stockholm, att täcka kostnaden för administration av skattesystemet. Nettoeffekten på statens finanser är dock osäker eftersom ett stort antal fordon i Stockholm är företagsbilar. Det innebär exempelvis att nettointäkten av en säsongavgift på 2 000 kronor för en företagsbil blir 1 760 kronor.

Ett syfte med en reglering av dubbdäcksanvändningen är att minska risken för sanktioner från EU på grund av överträdelser av gällande gränsvärden. Både nuvarande förbud mot användning av dubbdäck, liksom en skatt på användning förväntas medföra att denna risk minskar. Dessa frågor diskuteras närmare i avsnitt 10.4.8, 10.5.2 och 10.5.3 i betänkandet.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experten Kerstin Blom Bokliden

Kommunerna och andra myndigheter har ett ansvar att se till att miljö kvalitetsnormerna klaras enligt miljöbalken. För större partiklar i luft är dessa gränsvärden reglerat i EU:s luftkvalitetsdirektiv. Europeiska kommissionen beslutade under våren 2013 att inleda ett överträdelseärende mot Sverige med hänsyn till överskridande av de gränsvärden som anges i luftkvalitetsdirektivet. Det är viktigt att visa att Sverige tar överträdelserna på allvar och vidtar relevanta långsiktiga åtgärder som på sikt garanterar att uppsatta nivåer innehålls.

Sveriges Kommuner och Landsting har länge hävdat att kommunerna inte har rådighet över de verktyg som krävs för att vidta de åtgärder som medför att halterna av stora partiklar sjunker och som gör att kommunerna klarar gränsvärdena långsiktigt. Värdena klarades bland annat tack vare intensiva dammbindningsåtgärder, dubbdäcksförbud, trängselskatt samt de gynnsamma vintrarna. Det är viktigt att få till styrmedel som säkrar att nivåerna innehålls på lång sikt oavsett väderlek. För att säkerställa att överskridande inte sker i framtiden är det angeläget att Stockholms Stad och övriga kommuner som inte klarar eller riskerar att inte klara miljö kvalitetsnormen för luft får möjlighet att använda ytterligare verktyg. Att begära av riksdagen att skatt tas ut på dubbdäckanvändning inom ett särskilt område i kommunen är ytterligare en möjlighet.

Jag menar att utredningen inte beaktat de samhällsekonomiska konsekvenserna för eventuella böter från EU korrekt. Det är viktigt, anser jag, att kommunerna får ytterligare verktyg för att se till att miljö kvalitetsnormerna för luft klaras i hela landet. De verktyg som står till förfogande i dag är inte tillräckliga. Erfarenheter från Norge visar att det är möjligt att komma ned i en dubbdäcksanvänd-

ning på 20 procent utan att för den skull riskera trafiksäkerheten. Likaså visar utredningar från Trafikverket att trafiksäkerheten med dubbdäck på nya bilar med antisladdsystem är ytterst marginell. Tre fjärdedelar av bilarna i stockholmsregionen har antisladdsystem.

Särskilt yttrande av experten Malin Tappefur, Stockholm stad

Kommunerna och andra myndigheter har ett ansvar att se till att miljö kvalitetsnormerna klaras enligt miljöbalken. För partiklar i luft är dessa gränsvärden reglerat i EU:s luftkvalitetsdirektiv. Europeiska kommissionen beslutade under våren 2013 att inleda ett överträdelseärende mot Sverige med hänsyn till överskridande av de gränsvärden som anges i luftkvalitetsdirektivet. För att undvika eventuella ekonomiska sanktioner är det angeläget att Sverige visar vilka åtgärder man vidtagit och planerar att vidta. Det är viktigt att visa att Sverige tar överträdelserna på allvar och vidtar relevanta långsiktiga åtgärder som på sikt garanterar att uppsatta nivåer klaras.

Sverige har genom medlemskapet i EU förbundit sig att följa bland annat luftkvalitetsdirektivet. Överträdelse av Sveriges åtagande är ett fördragsbrott och kan – som framgått av kommissionens underrättelse – föranleda mycket kännbara viten för Sverige. Men det är enligt min mening inte bara en ekonomisk fråga utan en principfråga att följa de förpliktelser som EU-medlemskapet innebär. När det gäller skatt på dubbdäcksanvändning så visar de samhällsekonomiska beräkningarna inom utredningen dessutom på att intäkterna från skatten täcker kostnaderna för en uppbyggnad och drift av ett skattesystem.

Stockholms stad har arbetat aktivt med åtgärder för att sänka halterna av PM10. Trängselskatt och dubbdäckförbud har införts vilka lett till minskad trafik i innerstaden samt minskad andel personbilar med dubbdäck. Utöver dessa åtgärder genomförs dammbindning och tidig vårstädning. Under år 2012 och år 2014 har vi klarat miljö kvalitetsnormerna i Stockholms innerstad tack vare omfattande åtgärder och gynnsamt klimat. Sedan hösten år 2013 utförs dammbindning på ett 30-tal gator med halter över eller nära miljö kvalitetsnormen för PM10. Dammbindningen är en kostsam åtgärd som har effekt i ca 24 timmar med det är inte en långsiktigt hållbar lösning. Även om dammbindning är en positiv åtgärd från luftkvalitetssynpunkt, har åtgärden negativa effekter i andra avseenden. Dessutom har åtgärden varit framgångsrik i förening med tjanlig väderlek. Det är därför viktigt att få till ett långsiktigt hållbart styr-

medel som säkerställer att nivåerna innehålls på lång sikt oavsett väderlek.

En varaktig minskning dubbdäcksanvändning i Stockholm är av avgörande betydelse för PM10-halterna, men har dessutom en rad ytterligare fördelar. Minskad dubbdäcksanvändning minskar bullret, minskar vägslitaget och är positiv från hälsosynpunkt. Även om halterna för PM10 understiger den av EU fastställda högsta tillåtna nivån är ytterligare minskningar av godo från folkhälsosynpunkt och Sverige har beslutat om miljömål för frisk luft och god bebyggd miljö.

Min bedömning är därför att en dubbdäcksskatt måste införas enligt den modell som utredaren har skisserat, men valt att inte föreslå. Införande av skatt på dubbdäcksanvändningen skulle bidra till att dubbdäcksandelen gick ner mer än vid ett lokalt förbud mot trafik med dubbdäck på någon eller några enstaka gator. En skatt är dessutom generellt sett ett flexibelt styrmedel eftersom människor kan anpassa sitt beteende utifrån sina egna behov. Det innebär i sin tur att detta styrmedel kan vara lättare att acceptera. Några egentliga trafiksäkerhetsvinster eller framkomlighetsskäl som talar för att behålla dubbdäcken vid trafik i tätorter som Stockholm finner inte heller utredningen.

Mot bakgrund av vad som anförts gör jag bedömningen att skatt på dubbdäck är lämpligt och ändamålsenligt att införa för Stockholm där problemen omfattar ca 30-tal gator i huvudsak inom Stockholms innerstad och där andra åtgärder redan provas. Att Trängselskatten höjs och införs på Essingeleden från januari 2016 är positivt ur luftkvalitetssynpunkt men kommer inte att lösa problemet med höga halter av PM10 i Stockholm.

Kommittédirektiv 2014:32

Åtgärder mot höga partikelhalter i tätort

Beslut vid regeringssammanträde den 6 mars 2014.

Sammanfattning

I vissa tätorter, bl.a. i Stockholm, överskrids periodvis luftkvalitetsdirektivets maximalt tillåtna dygnsmedelvärde för stora partiklar (PM_{10}). Ett flertal åtgärder har vidtagits, men miljökvalitetsnormen har ännu inte uppnåtts. För att uppnå miljökvalitetsnormen och minimera de negativa hälsoaspekterna kan det därför behövas ytterligare åtgärder för att förbättra luftkvaliteten. En särskild utredare ska därför få i uppdrag att förutsättningslöst ta fram förslag på åtgärder som varaktigt kan minska de höga halterna av stora partiklar i Stockholm och i andra berörda tätorter, så att gränsvärdena i luftkvalitetsdirektivet kan nås. Syftet är att åtgärda partikelproblematiken på det mest ändamålsenliga sättet.

Utredaren ska

- lämna förslag på åtgärder som bedöms vara ändamålsenliga för att långsiktigt lösa partikelproblematiken,
- föreslå åtgärder som på kort sikt bedöms kunna lösa partikelproblematiken om andra åtgärder tar längre tid att införa,
- utreda förutsättningarna för, och bedöma ändamålsenligheten samt lämpligheten i, att införa en skatt på dubbdäcksanvändning i första hand i Stockholm, men även i andra berörda tätorter,
- analysera konsekvenserna av föreslagna åtgärder, bl.a. ur ett hälso-, trafiksäkerhets- och tillgänglighetsperspektiv, och

- utarbeta de lag- och förordningstexter som behövs för att genomföra förslagen.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2015.

Bakgrund

Regelverk om luftkvalitet

I luftkvalitetsdirektivet (2008/50/EG) fastställs gränsvärden för vissa luftföroreningar, bl.a. för stora partiklar (PM₁₀). Enligt direktivet ska medlemsstaterna bl.a. fastställa zoner inom vilka luftkvaliteten ska utvärderas och säkerställas. Eventuella överskridanden av direktivets gränsvärden ska rapporteras till Europeiska kommissionen.

Luftkvalitetsdirektivet har i Sverige genomförts i miljöbalken (1998:808), luftkvalitetsförordningen (2010:47) och Naturvårdsverkets föreskrifter. Direktivets gränsvärden anges i luftkvalitetsförordningen som miljökvalitetsnormer som inte får överskridas.

Den svenska miljökvalitetsnormen för PM₁₀ motsvarar kraven i EU:s luftkvalitetsdirektiv. För att skydda människors hälsa får det i utomhusluft inte förekomma mer än

- i genomsnitt 50 mikrogram PM₁₀ per kubikmeter luft under ett dygn (dygnsmedelvärde), som får överskridas högst 35 dygn per år, eller
- i genomsnitt 40 mikrogram PM₁₀ per kubikmeter luft under ett kalenderår (årsmedelvärde).

Problemet med höga partikelhalter

Vid dubbdäckens slitage av vägbanan, slitage av däck och bromsar och från vinterns sandning bildas slitagepartiklar. Dessa partiklar kan ta sig ner i andningsvägarna. Enligt Trafikverket kan slitagepartiklar ge upphov till betydande hälsoeffekter samt leda till luftvägsbesvär och förtida dödsfall hos personer med astma.

I Stockholm, men även i Norrköping, Södertälje och Uppsala, överskrider miljökvalitetsnormen för stora partiklar. Halterna av

PM₁₀ är ojämnt fördelade över året. Höga halter uppmäts på kraftigt trafikerade gator under framför allt mars, april, maj och november.

Överskridandena sker normalt i närheten av hårt trafikbelastade miljöer och oftast där luftomsättningen är dålig. Överskridandena omfattar endast dygnsmedelvärdet och inte årsmedelvärdet. Halterna minskar långsiktigt men inte tillräckligt för att miljökvalitetsnormerna med säkerhet ska nås.

Regeringen bedömer att dubbdäcksanvändning utgör den huvudsakliga källan till överskridandena av miljökvalitetsnormens dygnsmedelvärden för PM₁₀. Överskridandena sker i anslutning till dubbdäckssäsongen och särskilt när det är barmark och torrt. Då virvlar partiklar från slitaget upp direkt, liksom damm som samlats på vägytan. Bidraget från andra källor till de förhöjda halterna av stora partiklar är mycket begränsat under de dagar dygnsmedelvärdet överskrids.

Europeiska unionens domstol fastställde 2011 att Sverige hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt luftkvalitetsdirektivet genom att ha överskridit gränsvärdena för PM₁₀ i luften i vissa zoner under åren 2005, 2006 och 2007 (dom i mål C-479/10). Europeiska kommissionen har därefter i en formell underrättelse gjort gällande bl.a. att Sverige överskridit de dagliga gränsvärdena för PM₁₀ i luften i vissa zoner under åren 2008, 2009 och 2010 och att överskridandena är fortlöpande och varaktiga. Sverige riskerar att få betala både standardbelopp och ett löpande vite för de påstådda överträdelserna.

Åtgärder som sänker partikelhalterna

Åtgärder har vidtagits både på statlig och kommunal nivå som gjort att läget har förbättrats. De statliga åtgärder som kan nämnas är:

- Kommunerna har fått möjlighet att införa dubbdäcksförbud på viss väg, viss vägsträcka eller samtliga vägar inom ett visst område.
- Perioden när dubbdäck tillåts har avkortats en halv månad på våren.
- Det högsta tillåtna antalet dubbar per rullomkretsometer har minskats.

Statliga och lokala myndigheter har även tagit fram åtgärdsprogram. Med utgångspunkt från åtgärdsprogrammen har de berörda väg-hållarna genomfört ett antal åtgärder med syfte att minska halterna av stora partiklar:

- I Stockholm, Göteborg och Uppsala har dubbdäcksförbud införts på enstaka gator.
- Hastighetsgränsen har sänkts lokalt.
- Dammbindningsåtgärder har genomförts i några kommuner.
- Vägbeläggning har bytts mot mer slittålig beläggning.
- Metoderna för vinterväghållning har setts över så att material som dammar mindre används.
- Städningen efter vintersäsongen har förbättrats.

Dessutom har både statliga och kommunala informationsåtgärder om dubbdäcksanvändning vidtagits.

Uppdraget

Ytterligare åtgärder

Utredaren ska kartlägga problematiken och dess effekter samt förut-sättningslöst komma med förslag på åtgärder som kan antas vara ändamålsenliga för att lösa problematiken i berörda tätorter. Det kan gälla utveckling av de åtgärder som redan används eller, om det bedöms lämpligt, helt nya åtgärder. Åtgärderna bör också stå i rimlig proportion till de negativa externa effekter som de förhöjda halterna av PM_{10} ger upphov till och på ett kostnadseffektivt sätt internalisera dessa externa effekter, dvs. korrigera för det marknadsmisslyckande som utsläppen ger upphov till. Eftersom det är angeläget att snabbt uppnå miljö kvalitetsnormen ska utredaren föreslå åtgärder som på kort sikt kan lösa partikelproblematiken, om vissa åtgärder tar längre tid att införa. Utredaren ska särskilt beakta om en utökning av lokala trafikföreskrifter för viss väg eller vägsträcka med förbud mot trafik med fordon med dubbdäck är ändamålsenlig. Även partiella, temporära och regionala förbud bör

analyseras. Utökade informationsinsatser för minskad dubbdäcksanvändning i tätort ska övervägas.

I Oslo har det införts en dubbdäcksavgift i syfte att minska användningen av dubbdäck. Utredaren ska också analysera om en sådan påлага vore en lämplig åtgärd. Utredaren ska då särskilt beakta att en påлага på dubbdäcksanvändning statsrättsligt är att anse som en skatt i Sverige.

För- och nackdelar med olika tänkbara åtgärder ska belysas och åtgärderna ska vägas mot varandra. I denna avvägning mellan olika alternativ är en samhällsekonomisk analys av stor vikt. De förhöjda halterna av PM_{10} och de effekter och kostnader dessa ger upphov till bör i analysen vägas mot andra aspekter, såsom trafiksäkerhet och tillgänglighet.

Utredaren ska i arbetet samverka med berörda kommuner och andra myndigheter i syfte att få kunskapsunderlag och om möjligt förankra sina förslag.

Utredaren ska utarbeta de lag- och förordningstexter som behövs för att genomföra förslagen. I den mån förslag lämnas om ytterligare dubbdäcksförbud ingår dock inte i uppdraget att lämna författningsförslag på återtagande av bemyndigande till kommunerna om införande av dubbdäcksförbud. Det ingår inte heller i uppdraget att lämna författningsförslag om ändring av kommunala regler om dubbdäcksförbud.

Särskilt om en skatt på dubbdäcksanvändning i tätort

Ett sätt att minska dubbdäcksanvändningen i tätort, och därigenom reducera halterna av stora partiklar där, kan vara att införa en skatt på dubbdäcksanvändning i tätorter där gränsvärdena överskrids eller riskerar att överskridas.

Utredaren ska bedöma förutsättningarna för och ändamålsenligheten av ett införande av en skatt på dubbdäcksanvändning i första hand i Stockholm, men även i andra berörda tätorter. Utredaren ska bedöma för- och nackdelar med att införa en skatt på dubbdäcksanvändning och om det är lämpligt att införa en sådan skatt. Ett eventuellt regelverk ska vara effektivt för att minska partikelhalterna, administrativt hanterbart och rättssäkert. I uppdraget in-

går inte att bedöma förutsättningarna för, eller lägga förslag om, en punktskatt på försäljning av nya dubbdäck.

En naturlig utgångspunkt är att analysera den i Norge införda dubbdäcksavgiften som införts i syfte att minska användningen av dubbdäck i tätort. Utredaren ska analysera likheter och olikheter mellan Sverige och Norge samt bedöma om ett system av norsk modell, eller ett system som drar nytta av de norska erfarenheterna, är lämpligt att införa i Sverige.

Eftersom dubbdäck används av trafiksäkerhets- och tillgänglighetsskäl ska en skatt uppfattas som adekvat av dem som ska bära den och stå i proportion till det ingrepp den innebär. Utredaren ska beakta att en miljöskatt ska utformas på ett effektivt sätt med hänsyn till sitt primära mål och sättas så nära källan som möjligt.

Med dessa utgångspunkter ska systemet passa väl in i gällande trafiklagstiftning. Utredaren kan t.ex. beakta utformningen av det tidsbaserade systemet i lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon och det tids- och platsrelaterade systemet i lagen om trängselskatt (2004:629).

Om utredaren finner skäl att föreslå en skatt på dubbdäcksanvändning inom en tätort, ska förslag lämnas på en skatt som ska betalas för bruk av svenska fordon med dubbdäck inom en skattebelagd zon. Utredaren ska bedöma vem som ska vara skattskyldig för ett svenskt fordon. Om det är administrativt möjligt och i övrigt lämpligt, får utredaren även lämna förslag som innebär att utländska fordon ska omfattas. Utredaren ska ge förslag på hur den skattebelagda zonen kan avgränsas (t.ex. med karta). Utredaren ska bedöma vilka typer av fordon som ska vara skattepliktiga respektive undantagna från skatteplikt. Om utredaren föreslår ett tidsbaserat system av norsk modell, ska utredaren bedöma för vilka tidsperioder (dag, vecka, månad och år) skatt ska betalas. Utredaren ska också komma med förslag på hur hög skatten ska vara för att luftkvalitetsmålen ska nås utan att skatten blir oproportionerligt betungande för de skattskyldiga. Utredaren ska även föreslå ett lämpligt sanktions system för att motverka att fordon brukas i strid med det föreslagna regelverket.

En central fråga är att systemet ska vara administrativt hanterligt. Det ska vara lätt att betala skatten och det ska vara lätt att kontrollera att så skett. Utredaren ska lämna förslag på hur skatten ska tas ut och kan då söka ledning i hur ovan angivna vägtrafikskatter

administreras och kontrolleras. Utredaren ska också bedöma möjligheterna att kontrollera att skatten betalas och föreslå hur skattekontrollen ska utövas. Utredaren ska väga systemets kostnad gentemot förväntade intäkter och redovisa sådana beräkningar.

Trafiksäkerhets- och tillgänglighetsaspekter

Valet av däck vid vinterförhållanden har stor betydelse för uppkomsten av vägtrafikolyckor. Användning av vinterdäck minskar risken för olyckor med personskada på ett avgörande sätt. Skillnaden mellan dubbdäcks och dubbfria däcks effekter på trafiksäkerheten är svårare att belysa empiriskt. Utredaren ska därför analysera den påverkan på trafiksäkerheten och tillgängligheten samt de samhälls-ekonomiska konsekvenserna som en begränsning av användningen av dubbdäck kan ha.

Utredaren ska utifrån underbyggda studier analysera om dubbade däck ger trafiksäkerhetsmässiga fördelar framför odubbade vinterdäck på olika väglag. Utredaren ska särskilt beakta om skillnaden i väggrepp mellan dubbade och dubbfria vinterdäck har minskat i takt med att däcktyperna och bilparken utvecklats. Utredaren ska kartlägga om bilar (både äldre och modernare) med dubbfria vinterdäck är inblandade i olyckor i högre utsträckning än bilar med dubbdäck. Utredaren ska analysera hur säkerheten påverkas av kombinationen med antisladdsystem och dubbfria vinterdäck med bra mönsterdjup jämfört med dubbdäck.

Utredaren ska också analysera vilken effekt en begränsning av dubbdäcksanvändningen kan ha på trafikflödena och tillgängligheten.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska särskilt belysa de samhälls-ekonomiska och offentlig-finansiella konsekvenserna av förslagen inbegripet effekterna på miljö, hälsa, trafiksäkerhet och tillgänglighet för trafiken. De administrativa konsekvenserna av förslagen för myndigheter och företag ska belysas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska utredningen föreslå finansiering. Utredaren ska vidare beakta hur olika analyser och

förslag förhåller sig till det kommunala självstyret och den proportionalitetsprincip om inskränkning av kommunalt självstyre som finns i regeringsformen.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2015.

(Finansdepartementet)

Författningsförslag

1. Förslag till lag (0000:000) om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort ska betalas till staten enligt denna lag.

2 § Skatteverket är beskattningsmyndighet.

För Skatteverkets räkning ska Transportstyrelsen, genom automatiserad behandling med stöd av uppgifter i vägtrafikregistret, besluta om skatt och dröjsmålsavgift, om inte annat följer av 13, 22 eller 27 §, samt verkställa debitering och återbetalning av skatt, tilläggsavgift och dröjsmålsavgift.

Bestämmelserna i 26 och 27 §§ förvaltningslagen (1986:223) ska inte tillämpas i fråga om Transportstyrelsens beslut enligt andra stycket.

3 § Fordons- och viktbegreppen i denna lag har samma betydelse som i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner.

Fordonsår i 6 § 1 har samma betydelse som i vägtrafikskattelagen (2006:227).

4 § I ärenden och mål om skatt och tilläggsavgift enligt denna lag gäller bestämmelserna om ersättning för kostnader för ombud, biträde eller utredning i 43 kap., 68 kap. 2 § och 71 kap. 4 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

Skattepliktiga bilar

5 § Skatt betalas för en bil med dubbdäck som när skattskyldigheten inträder

1. är införd i vägtrafikregistret, eller
2. brukas med stöd av saluvagnslicens.

Undantag från skatteplikt

6 § Skattepliktig är inte

1. personbil som enligt uppgift i vägtrafikregistret är av fordonsår 2004 eller tidigare,
2. bil som är registrerad på ägare som enligt lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall är undantagen från skatteplikt i Sverige, eller
3. bil som är antecknad som uttryckningsfordon i vägtrafikregistret.

Skattskyldighet

7 § Skattskyldig är ägaren av bilen.

Som ägare av bilen anses

1. den som när skattskyldigheten inträder är eller bör vara upptagen som ägare i vägtrafikregistret, eller
2. i fråga om en bil som används med stöd av saluvagnslicens, den som när skattskyldigheten inträder innehar licensen.

8 § Skattskyldighet inträder när en skattepliktig bil, under perioden 1 oktober–15 april, brukas i ett sådant skattebelagt område som anges i bilaga till denna lag.

9 § Betald skatt gäller för alla skattebelagda områden under den tid som betalningen avser.

Skatteperioder och skattens storlek

10 § Skatt tas ut med 50 kronor för kalenderdygn, 600 kronor för månad och 2 000 kronor för period som avses i 8 § (vintersäsong).

Anmälan om dubbdäcksanvändning

11 § Den som är ägare av en skattepliktig bil ska till Transportstyrelsen anmäla att bilen kommer att brukas i ett skattebelagt område. Anmälan ska göras innan skattskyldigheten inträder.

Beskattningsbeslut

12 § Om en anmälan om dubbdäcksanvändning har gjorts och den kan läggas till grund för beslut, anses Transportstyrelsen ha fattat ett beslut om skatt i enlighet med anmälan. Beslutet anses ha fattats den dag som i anmälan anges som första brukardag.

13 § Skatteverket får besluta om skatt om

1. en anmälan om dubbdäcksanvändning inte har gjorts, eller
2. beslut enligt 2 § andra stycket inte kan fattas i enlighet med en anmälan.

Beslut enligt första stycket 1 ska avse ett belopp motsvarande skattebeloppet för ett kalenderdygn.

Tilläggsavgift

14 § Om en anmälan om dubbdäcksanvändning inte har gjorts enligt 11 § får Skatteverket besluta om tilläggsavgift.

Tilläggsavgiften är 2 000 kronor.

Skatteverkets beslut om skatt och tilläggsavgift

15 § Beslut om skatt enligt 13 § första stycket 1 och om tilläggsavgift ska meddelas inom 60 dagar från den dag då det står klart att anmälningsskyldigheten inte har fullgjorts.

Ett beslut om skatt enligt 13 § första stycket 2 ska meddelas inom 60 dagar från utgången av den skatteperiod som anmälan avser.

Betalning av skatt och avgift

16 § Skatt och tilläggsavgift som har beslutats enligt denna lag ska betalas inom 30 dagar från beslutsdagen.

17 § Inbetalning av skatt och avgift ska göras genom insättning på ett särskilt konto för skatte- och avgiftsbetalningar enligt denna lag. Betalningen anses ha skett den dag då den har bokförts på kontot.

Anstånd med betalning

18 § Bestämmelserna i 63 kap. 2, 4–7, 15 och 23 §§, 65 kap. 4 § första stycket och 7 § samt 67 kap. 5 § första stycket 6 skatteförfarandelagen (2011:1244) ska tillämpas i fråga om anstånd med betalning av skatt och tilläggsavgift. Med skattetillägg ska då i stället avses tilläggsavgift. Beslut om anstånd fattas av Skatteverket.

Befrielse och återbetalning

19 § Skatteverket ska, självmant eller efter ansökan av den som beslutet gäller, besluta att skatt eller tilläggsavgift helt eller delvis inte ska tas ut, eller ska återbetalas, om det skulle framstå som uppenbart oskäligt att ta ut skatten eller avgiften.

Dröjsmålsavgift

20 § Dröjsmålsavgift ska tas ut, om skatt eller tilläggsavgift inte betalas inom den tid som har bestämts enligt denna lag.

Om anstånd med betalning har beviljats, ska dröjsmålsavgift tas ut endast på det belopp som inte har betalats senast vid anståndstidens slut.

Skatteverket ska medge befrielse helt eller delvis från skyldigheten att betala dröjsmålsavgift, om det finns särskilda skäl.

I övrigt gäller bestämmelserna i 1–5 och 7 §§ lagen (1997:484) om dröjsmålsavgift.

Rättelse och omprövning

21 § Om skatt eller dröjsmålsavgift som har beslutats enligt 2 § andra stycket har blivit uppenbart oriktig på grund av misstag vid den automatiserade behandlingen, ska Transportstyrelsen rätta beslutet.

22 § Skatteverket ska ompröva beslut enligt denna lag, om den som beslutet gäller begär det eller det finns andra skäl.

23 § När Skatteverket på eget initiativ omprövar ett beslut, ska omprövningsbeslutet meddelas inom 60 dagar från dagen för det första beslutet som fattats i frågan.

En begäran om omprövning av den som beslutet gäller ska ha kommit in till Skatteverket inom 60 dagar från dagen för det första beslutet som fattats i frågan. Om Transportstyrelsen har beslutat om rättelse eller om Skatteverket på eget initiativ har omprövat ett beslut, ska en begäran om omprövning av beslutet ha kommit in inom 60 dagar från beslutsdagen.

Överklagande

24 § Beslut som avses i 13, 14, 18, 19 och 22 §§ får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol av den som beslutet gäller och av det allmänna ombudet hos Skatteverket. Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Bestämmelserna i 67 kap. 7–10 §§ skatteförfarandelagen (2011:1244) ska tillämpas i fråga om behörig förvaltningsrätt.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

25 § Överklagande av den som beslutet gäller ska ha kommit in till Skatteverket inom tre veckor från den dag då denne fick del av beslutet. Överklagande av allmänna ombudet ska ha kommit in till Skatteverket inom tre veckor från dagen för det överklagade beslutet.

Det allmänna ombudet får föra talan till förmån för den som beslutet gäller. Ombudet har då samma behörighet som den som beslutet gäller.

26 § Om ett överklagande kommer in till allmän förvaltningsdomstol i stället för till Skatteverket, ska domstolen sända överklagandet till Skatteverket och samtidigt lämna uppgift om vilken dag överklagandet kom in till domstolen.

Skatteverket ska pröva om ett överklagande har kommit in i rätt tid. Om ett överklagande har kommit in för sent, ska Skatteverket avvisa det.

Ett överklagande ska dock inte avvisas om

1. förseningen beror på att Skatteverket har lämnat den som beslutet gäller en felaktig underrättelse om hur man överklagar, eller

2. det i rätt tid har kommit in till en allmän förvaltningsdomstol.

27 § Om överklagandet inte ska avvisas och det inte finns hinder mot omprövning ska Skatteverket snarast ompröva det överklagade beslutet.

Ett överklagande faller om Skatteverket ändrar det överklagade beslutet så som den klagande begär. Om Skatteverket ändrar beslutet på något annat sätt, ska överklagandet anses omfatta det nya beslutet.

Om ett överklagande varken avvisas eller faller, ska Skatteverket överlämna handlingarna i ärendet till förvaltningsrätten.

28 § Vid handläggning i förvaltningsrätt av mål om tilläggsavgift ska muntlig förhandling hållas, om det begärs av den som beslutet gäller. Muntlig förhandling behövs dock inte, om det finns anledning att anta att tilläggsavgiften inte kommer att tas ut.

Verkställighet m.m.

29 § En begäran om omprövning eller ett överklagande av ett beslut enligt denna lag inverkar inte på skyldigheten att betala den skatt eller avgift som begäran om omprövning eller överklagandet avser.

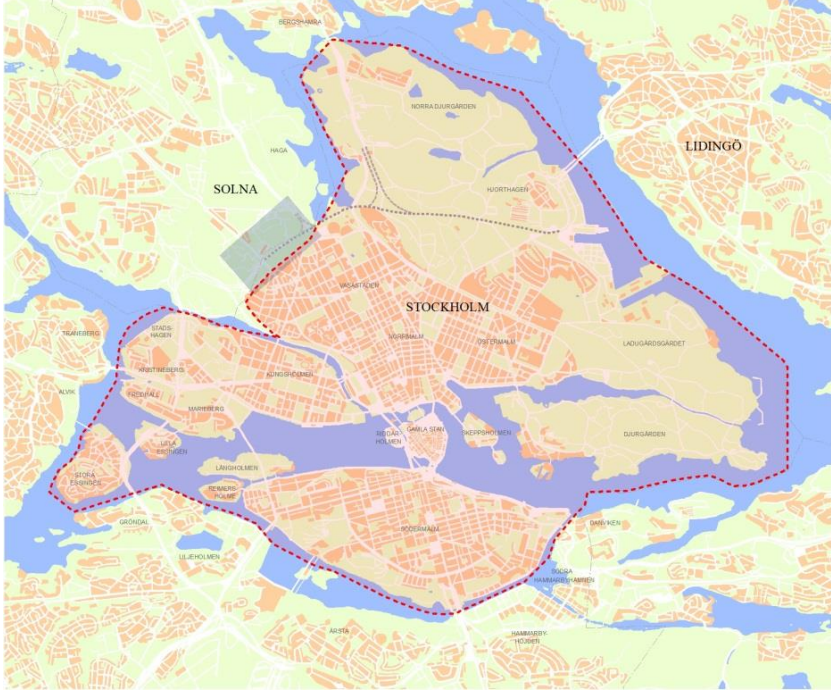
30 § Om skatt eller avgift enligt denna lag inte betalas i rätt tid, ska den lämnas för indrivning. Regeringen får meddela föreskrifter om att indrivning inte behöver begäras för ett ringa belopp.

Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet ske enligt utsökningsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2016.

Bilaga

Karta av vilken framgår var gränsen för det skattebelagda området i Stockholms kommun går. Skatt tas ut inom det streckade området.



2. Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Härigenom föreskrivs att 18 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §¹

En förvaltningsrätt är domför med en lagfaren domare ensam

1. vid åtgärd som avser endast måls beredande,
2. vid förhör med vittne eller sakkunnig som begärts av en annan förvaltningsrätt,
3. vid beslut som avser endast rättelse av felräkning, felskrivning eller annat uppenbart förbiseende och
4. vid annat beslut som inte innefattar slutligt avgörande av mål.

Om det inte är påkallat av särskild anledning att målet prövas av fullsutten rätt, är en förvaltningsrätt domför med en lagfaren domare ensam vid beslut som inte innefattar prövning av målet i sak.

Åtgärder som avser endast beredandet av ett mål och som inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna domare får utföras av en annan tjänsteman som har tillräcklig kunskap och erfarenhet och som är anställd vid förvaltningsrätten eller vid en tingsrätt på samma ort som förvaltningsrätten. Regeringen meddelar närmare föreskrifter om detta.

Vad som sägs i andra stycket gäller även vid avgörande i sak av

1. mål av enkel beskaffenhet,
2. mål om bevissäkring och betalningssäkring enligt skatteförfarandelagen (2011:1244), om besiktning enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152), om uppgifts eller handlings undantagande från kontroll enligt skatteförfarandelagen eller annan skatteförfattning,
3. mål om omedelbart omhändertagande enligt 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, mål om vård i enskildhet enligt 15 b § samma lag, mål om avskildhet enligt 15 c § samma lag, mål om tillfälligt flyttningsförbud enligt 27 § samma

¹ Senaste lydelse SFS 2013:312.

lag, mål om omedelbart omhändertagande enligt 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, mål om vård i enskildhet eller avskildhet enligt 34 § samma lag, mål om vård i enskildhet enligt 14 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, mål om avskildhet enligt 17 § samma lag, mål om tillfällig isolering enligt 5 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168), mål enligt 12 § första stycket och 33 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, mål enligt 18 § första stycket 3–5 och 9 när det gäller de fall då vården inte har förenats med särskild utskrivningsprövning eller 6 lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, mål om förvar och uppsikt enligt utlänningslagen (2005:716), mål enligt lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m., mål enligt fängelselagen (2010:610) samt mål enligt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.,

4. mål enligt folkbokföringsförfattningarna, mål rörande preliminär skatt eller om anstånd med att betala skatt eller avgifter enligt skatteförfattningarna,

5. mål enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster eller lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet,

6. mål som avser en fråga av betydelse för inkomstbeskattningen, dock endast om värdet av vad som yrkas i målet uppenbart inte överstiger hälften av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken,

7. mål enligt lagen (2004:629) om trängselskatt *och*

7. mål enligt lagen (2004:629) om trängselskatt,

8. mål enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem och lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering.

8. mål enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem och lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering *och*

9. mål enligt lagen (0000:000) om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2016.

3. Förslag till lag om ändring i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §²

Under indrivningen gäller bestämmelserna i 7 kap. 14 § utsökningsbalken om företrädesrätt vid utmätning av lön för böter och viten samt för fordringar som påförts enligt bestämmelserna i

- | | |
|---|--|
| 1. lagen (1972:435) om överlastavgift, | |
| 2. lagen (1976:206) om felparkeringsavgift, | |
| 3. vägtrafikskattelagen (2006:227), | |
| 4. lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordons-
skatt, | |
| 5. lagen (1994:419) om brottsofferfond, | |
| 6. skatteförfarandelagen (2011:1244), | |
| 7. lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon, | |
| 8. 19 kap. socialförsäkringsbalken, | |
| 9. lagen (2004:629) om träng-
selskatt, <i>eller</i> | 9. lagen (2004:629) om träng-
selskatt, |
| 10. lagen (2014:52) om infra-
strukturavgifter på väg, i fråga
om avgifter på allmän väg. | 10. lagen (2014:52) om infra-
strukturavgifter på väg, i fråga
om avgifter på allmän väg, <i>eller</i> |
| | 11. lagen (0000:000) om skatt
på dubbdäcksanvändning i tätort |

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2016.

² Senaste lydelse SFS 2014:55.

4. Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §³

<p>Lagen gäller för skatt, dock inte skatt som tas ut enligt</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. kupongskattelagen (1970:624), 2. lagen (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter, 3. lagen (1990:676) om skatt på ränta på skogskontomedel m.m., 4. tullagen (2000:1281), 5. lagen (2004:629) om trängselskatt, 6. vägtrafikskattelagen (2006:227), <i>och</i> 7. lagen (2014:1470) om beskattning av viss privatinförsel av cigaretter. <p>Lagen gäller även för belopp som avses i 1 kap. 1 § tredje stycket mervärdesskattelagen (1994:200).</p>	<p>6. vägtrafikskattelagen (2006:227),</p> <ol style="list-style-type: none"> 7. lagen (2014:1470) om beskattning av viss privatinförsel av cigaretter, <i>och</i> 8. lagen (0000:000) om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort.
--	--

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2016.

³ Senaste lydelse SFS 2014:1471.

5. Förslag till lag om ändring i lagen (2014:447) om rätt att ta fordon i anspråk för fordringar på vissa skatter och avgifter

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (2014:447) om rätt att ta fordon i anspråk för fordringar på vissa skatter och avgifter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §⁴

Denna lag gäller rätt att ta fordon i anspråk för betalning av

1. statens eller en kommuns fordringar på avgift enligt lagen (1976:206) om felparkeringsavgift,

2. statens fordringar på trängselskatt eller avgift enligt lagen (2004:629) om trängselskatt,

3. statens fordringar på fordonsskatt eller avgift avseende fordonsskatt enligt vägtrafikskattelagen (2006:227),

4. statens fordringar på skatt eller avgift enligt lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordonsskatt, *och*

5. statens fordringar på avgift enligt lagen (2014:52) om infrastrukturavgifter på väg eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.

4. statens fordringar på skatt eller avgift enligt lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordonsskatt,

5. statens fordringar på avgift enligt lagen (2014:52) om infrastrukturavgifter på väg eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen, *och*

6. statens fordringar på skatt eller avgift enligt lagen (0000:000) om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2016.

⁴ Senaste lydelse SFS 2014:1562.

Författningskommentar

1. Förslaget till lag (0000:000) om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort

Inledande bestämmelser

1 §

I den inledande bestämmelsen anges att skatt enligt denna lag ska betalas till staten. Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort är alltså en statlig skatt.

Paragrafen behandlas i avsnitt 12.2.3.

2 §

I paragrafens *första stycke* anges att Skatteverket är beskattningsmyndighet i fråga om skatt på dubbdäcksanvändning.

Andra stycket anger att Transportstyrelsen fattar vissa beslut om skatt och dröjsmålsavgift enligt denna lag. Besluten fattas genom automatiserad behandling med stöd av uppgifter i vägtrafikregistret. Däremot fattar Transportstyrelsen inte beslut om skatt när det vid kontroll visar sig att en anmälan om dubbdäcksanvändning inte har gjorts. Den uppgiften ankommer i stället på Skatteverket, som också beslutar om tilläggsavgift. Transportstyrelsen ska inte heller ompröva några beslut.

Av bestämmelsen följer vidare att Transportstyrelsen verkställer debitering och återbetalning av skatt, tilläggsavgift och dröjsmålsavgift.

I *tredje stycket* hänvisas till att bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223) om rättelse och omprövning inte gäller för Transportstyrelsens automatiska beslut.

Utredningens överväganden i dessa delar finns i avsnitt 12.2.4 och 12.5.3.

3 §

Bestämmelsen hänvisar i *första stycket* till sådana definitioner i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner som har betydelse för uttag av skatt på användningen av dubbdäck. Bil definieras genom en hänvisning till den definition som finns i 2 § i den nyss nämnda lagen. En bil är ett motorfordon som är försett med tre eller flera hjul eller medar eller med band och som inte är att anse som en motorcykel eller en moped. Bilar delas in i personbilar, lastbilar och bussar.

I *andra stycket* hänvisas till att begreppet fordonsår i 6 § 1 har samma betydelse som i vägtrafikskattelagen (2006:227).

Paragrafen behandlas i avsnitt 12.3.1 och 12.3.3.

4 §

Paragrafens hänvisning innebär att vissa bestämmelser i skatteförfarandelagen (2011:1244) om ersättning för kostnader för ombud, biträde eller utredning gäller i ärenden och mål om skatt på dubbdäcksanvändning i tåtort.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.8.5.

Skattepliktiga bilar

5 §

I bestämmelsen anges vilka fordon som är skattepliktiga. Skatt på dubbdäcksanvändning i tåtort betalas för en bil med dubbdäck och som när skattskyldighet inträder, är införd i vägtrafikregistret, eller brukas med stöd av saluvagnslicens.

En förutsättning för att en bil ska vara skattepliktig är alltså att den är försedd med dubbdäck. Det är tillräckligt att ett av bilens däck är dubbat för att skatteplikt ska uppkomma. Snökedjor omfattas däremot inte av lagen.

Skatt på dubbdäcksanvändning betalas för en viss skattepliktig bil. Det innebär att betald skatt följer med bilen vid ett ägarbyte.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.3.1 och 12.3.2.

Undantag från skatteplikt

6 §

Paragrafen reglerar vilka bilar som inte är skattepliktiga.

I *första punkten* undantas från skatteplikt personbilar som är av fordonsår 2004 eller tidigare. Undantaget träffar alltså i allt väsentligt äldre bilar som inte är försedda med antisladdsystem. Fordonsår har här samma betydelse som i 5 § vägtrafikskattelagen, som blir tillämplig genom en hänvisning i 3 §. Med fordonsår avses där uppgift i vägtrafikregistret som anger ett fordons årsmo­dell eller, om sådan uppgift saknas, tillverkningsår. Om båda uppgifterna saknas i registret, avses med fordonsår det år som fordonet första gången togs i bruk.

Eftersom det är fråga om en statlig skatt ska enligt *andra punkten* den som enligt lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall är undantagen från skatteplikt i Sverige inte betala skatt på dubbdäcksanvändning.

Utryckningsfordon är enligt *tredje punkten* inte heller skattepliktiga.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.3.3.

Skattskyldighet

7 §

I denna paragraf anges att bilens registrerade ägare är skattskyldig. Bilägaren har alltså ett strikt ansvar för att betala skatten, vilket är en förutsättning för att systemet ska fungera.

Genom hänvisning till vägtrafikregistret blir ägarbegreppet i 4 § lagen (2001:558) om vägtrafikregister tillämpligt. Bestämmelserna om ägarens ansvar gäller därmed även för innehavaren av bilen då denna innehas på grund av kreditköp med förbehåll om återtaganderätt eller med nyttjanderätt för en bestämd tid om minst ett år.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 12.4.1.

8 §

Av paragrafen följer att skattskyldigheten inträder när en skattepliktig bil, under perioden 1 oktober–15 april, brukas inom ett sådant skattebelagt område som anges i bilaga till denna lag. Det skattebelagda området redovisas alltså i separat bilaga till lagen.

Skyldigheten att betala skatt på dubbdäcksanvändning i tätort är följaktligen inte bara geografiskt avgränsad utan också tidsmässigt begränsad. Den skattepliktiga tiden motsvarar i allt väsentlig den tid under vilken det är tillåtet att använda dubbdäck.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 12.4.2–12.4.4.

9 §

Bestämmelsen tydliggör att betald skatt gäller i samtliga områden som har skatt på användningen av dubbdäck, under den skatteperiod som betalningen avser.

Paragrafen behandlas i avsnitt 12.5.4.

Skatteperioder och skattens storlek

10 §

I paragrafens *första stycke* regleras vilka perioder skatt på användning av dubbdäck tas ut för. Dessa är kalenderdygn, månad och vintersäsong. Vintersäsong avser hela den tid under vilken skattskyldighet föreligger, dvs. under perioden 1 oktober–15 april. Med månad avses inte en kalendermånad.

Paragrafen reglerar också med vilka belopp skatt tas ut för respektive skatteperiod.

Utredningens överväganden i dessa delar finns i avsnitt 12.4.5.

Anmälan om dubbdäcksanvändning

11 §

I paragrafen anges att den som är ägare av en skattepliktig bil ska anmäla att bilen kommer att användas under sådana förhållanden att skattskyldighet uppkommer. Att anmälningsskyldigheten ligger

på ägaren är naturligt eftersom det är denna som är betalnings-skyldig för skatten och som riskerar att drabbas av sanktioner. Det hindrar i och för sig inte att ägaren rent faktiskt låter någon annan göra anmälan.

Anmälan ska göras innan skattskyldigheten inträder, vilket alltså innebär att anmälan ska ske innan den skattepliktiga bilen används i ett skattebelagt område, under en tid för vilket skattskyldighet råder. Ägaren av bilen får ingen uppmaning om att anmäla dubbdäcksanvändning utan måste själv vara aktiv och underrätta Transportstyrelsen om att dubbdäck kommer att användas. Anmälan ligger sedan till grund för ett skattebeslut.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.5.2.

Beskattningsbeslut

12 §

För varje anmälan om dubbdäcksanvändning som görs till Transportstyrelsen, ska ett skattebeslut anses ha fattats i enlighet med anmälan. Det förutsätter dock att anmälan är sådan att den kan läggas till grund för ett beslut. Saknar anmälan en grundläggande uppgift, exempelvis om vilken skatteperiod anmälan avser, kan något automatiserat beslut inte fattas av Transportstyrelsen. Dessa fall får, efter en eventuell begäran om komplettering som inte följs, hanteras manuellt av Skatteverket som får besluta om skatt i den ordning som följer av 13 §.

Det automatiserade beslutet anses ha fattats den dag som i anmälan anges som första brukardag. Vid anmälan måste alltså anges från vilken dag den skattepliktiga dubbdäcksanvändningen ska påbörjas. Fram till denna tidpunkt ska det vara möjligt att ta tillbaka en anmälan för det fall det visar sig att något skattepliktigt brukande inte kommer att ske. Händelser som inträffar därefter får hanteras med stöd av bestämmelserna om befrielse från betalning i 19 § eller om omprövning i 22 §.

Paragrafen behandlas närmare i avsnitt 12.5.3.

13 §

Om Transportstyrelsen inte har fattat något automatiskt beslut om skatt, eftersom en anmälan om dubbdäcksanvändning inte har gjorts eller en anmälan inte har kunnat ligga till grund för beslut, får Skatteverket enligt bestämmelsens *första stycke* besluta i frågan. Det förstnämnda fallet tar sikte på de situationer där det vid kontroll visar sig att dubbdäcksanvändningen inte har anmälts innan skattskyldighet har inträtt. Det senare fallet avser de situationer där anmälan har gjorts men anmälan har haft sådana brister att beslut inte har kunnat fattas i enlighet med anmälan.

Normalt bör Transportstyrelsen när den får in en ofullständig anmälan först förelägga ägaren av bilen att komplettera ansökan. Om komplettering inte sker kan alltså anmälan lämnas över till Skatteverket för beslut. Så skulle även kunna bli fallet om en komplett ansökan har kommit in men det av någon annan anledning, exempelvis tekniska problem, inte har kunnat skapas ett automatiserat beslut.

I de fall Skatteverket beslutar om skatt på grund av att en anmälan om dubbdäcksanvändning inte har gjorts ska beslutet, enligt *andra stycket*, avse ett belopp motsvarande skattebeloppet för ett kalenderdygn.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.5.7.

Tilläggsavgift

14 §

I paragrafen finns bestämmelser om tilläggsavgift som en administrativ sanktionsavgift mot den som inte har följt reglerna om anmälan om dubbdäcksanvändning. Har en bilägare inte anmält dubbdäcksanvändning får han eller hon alltså utöver den av Skatteverket beslutade skatten, även betala en tilläggsavgift.

Benämningen ”tilläggsavgift” har valts med lagen (2004:629) om trängselskatt som förebild.

Valet av sanktionsavgift motiveras i avsnitt 12.6.1 och utformningen av tilläggsavgiften behandlas i avsnitt 12.6.2.

Skatteverkets beslut om skatt och tilläggsavgift

15 §

I bestämmelsen finns tidsfrister för Skatteverkets beslut om skatt och tilläggsavgift.

Utredningens överväganden finns i avsnitt 12.5.7 och 12.6.2.

Betalning av skatt och avgift

16 §

Av bestämmelsen följer när betalning av skatt eller tilläggsavgift som har beslutats enligt denna lag ska ske. Detta motiveras i avsnitt 12.5.5, 12.5.7, 12.6.2, 12.7.1 och 12.7.2.

17 §

Paragrafen innehåller uppgift om att inbetalning av skatt och avgift ska ske till ett särskilt konto för inbetalningar enligt denna lag. Detta gäller oavsett på vilket sätt betalning sker. Transportstyrelsen administrerar det särskilda kontot för Skatteverkets räkning. I paragrafen anges också när betalningen till kontot ska anses vara gjord.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.5.4 och 12.6.2.

Anstånd med betalning

18 §

Enligt hänvisningen till skatteförfarandelagen ska vissa av den lagens bestämmelser om anstånd med betalning tillämpas på skatt och tilläggsavgift som har beslutats med stöd av lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort. Vid tillämpning av skatteförfarandelagens bestämmelser ska med skattetillägg i stället avses tilläggsavgift.

Särskild bestämmelse om på vilket belopp dröjsmålsavgift ska tas ut om anstånd har beviljats enligt denna paragraf finns i 20 § andra stycket.

Paragrafen behandlas i avsnitt 12.6.3 och 12.7.3.

Befrielse och återbetalning

19 §

Det kan finnas situationer där det skulle framstå som uppenbart oskäligt att ta ut skatt eller tilläggsavgift som har beslutats enligt denna lag. I dessa fall ska Skatteverket besluta att skatt eller tilläggsavgift inte ska tas ut eller ska återbetalas.

Möjligheten att befria bilens ägare från skatt eller avgift, alternativt att återbetala redan betalat belopp, bör dock användas restriktivt och främst i situationer där bilens ägare har blivit betalningskyldig utan egen förskyllan. Fråga om befrielse från eller återbetalning av skatt eller avgift enligt denna lag kan väckas antingen av Skatteverket eller av den enskilde. I det senare fallet krävs en ansökan till myndigheten från den som beslutet gäller.

Vad som avses med uppenbart oskäligt behandlas närmare i avsnitt 12.7.4.

Dröjsmålsavgift

20 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om dröjsmålsavgift och har sin förebild i 5 kap. 17 § vägtrafikskattelagen och 18 § lagen om vägavgift (1997:1137) för vissa tunga fordon.

Dröjsmålsavgift tas enligt *första stycket* ut om skatt eller tilläggsavgift inte betalas inom den tid som anges i lagen.

I bestämmelsens *andra stycke* regleras på vilket belopp dröjsmålsavgiften ska räknas när anstånd med betalning av skatt eller avgift har beviljats.

Tredje stycket anger att Skatteverket ska medge befrielse från dröjsmålsavgift om det finns särskilda skäl. Det innebär att Skatteverket får besluta om befrielse av dröjsmålsavgift exempelvis i samband med att den omprövar ett beslut, även om det är Transportstyrelsen som har beslutat om avgiften. Med särskilda skäl avses i huvudsak omständigheter som den betalningsskyldige inte har kunnat förutse eller råda över, exempelvis sjukdom eller olycks-

händelse. Däremot bör särskilda skäl inte anses föreligga om betalningsförsummelsen beror på betalningsoförmåga.

I *fjärde stycket* finns en hänvisning till att dröjsmålsavgiften tas ut enligt bestämmelser i lagen (1997:484) om dröjsmålsavgift. Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 12.6.3.

Rättelse och omprövning

21 §

Paragrafen anger att om ett beslut som Transportstyrelsen har fattat har blivit uppenbart oriktigt på grund av misstag vid den automatiserade behandlingen, ska Transportstyrelsen rätta beslutet.

Bestämmelsen, som har sin motsvarighet i 4 kap. 1 § andra stycket vägtrafikskattelagen och 14 a § lagen om trängselskatt, behandlas i avsnitt 12.7.1.

22 §

Av denna paragraf framgår att Skatteverket på begäran av den som beslutet gäller ska ompröva ett beslut om skatt eller avgift. Skatteverket ska även ompröva beslut om det finns andra skäl. Det allmänna ombudet hos Skatteverket kan alltså inte begära omprövning av ett beslut enligt denna lag.

Bestämmelsen avhandlas i avsnitt 12.7.2.

23 §

I bestämmelsen finns tidsfrister för Skatteverkets omprövningsbeslut när det sker på verkets eget initiativ och för begäran om omprövning från den som beslutet gäller.

Utredningens övervägande i denna del finns i avsnitt 12.7.2.

Överklagande

24 §

I bestämmelsens *första stycke* anges vilka beslut enligt denna lag som får överklagas. Andra beslut får inte överklagas. Det innebär att beslut om skatt och dröjsmålsavgift som Transportstyrelsen har fattat med stöd av 2 § andra stycket inte får överklagas. Dessa beslut kan bli föremål för överklagande först efter att de har omprövats av Skatteverket enligt 22 §. Samma ordning gäller för Transportstyrelsens beslut om rättelse enligt 21 §.

Bestämmelsen anger vidare att överklagande får ske av den som beslutet gäller och av det allmänna ombudet.

Överklagande sker till allmän förvaltningsdomstol. I *andra stycket* görs en hänvisning till att vissa forumbestämmelser i skatteförfarandelagen tillämpas vid valet av behörig förvaltningsrätt. Hänvisningen innebär att beslut som gäller en fysisk person överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets personen hade sin hemortskommun det år då beslutet fattades.

Med hemortskommun avses den kommun där den fysiska personen var folkbokförd den 1 november året före det år då beslutet fattades. För juridiska personer är det huvudsakligen den förvaltningsdomstol inom vars domkrets huvudkontoret låg eller där den juridiska personen hade sitt säte den 1 november året före det år då beslutet fattades som är behörig att pröva överklagandet.

Det krävs enligt *tredje stycket* prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Övervägandena i dessa delar finns i avsnitt 12.8.1 och 12.8.3.

25 §

Bestämmelsens *första stycke* anger överklagandefristen till tre veckor. Fristen räknas vid överklagande av den som beslutet gäller från den dag då denne fick del av beslutet. Lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid gäller vid beräkning av treveckorsfristen. Fristen räknas alltså från – inte från och med – den dag då klaganden fick del av beslutet. Fristen löper till och med den dag som genom sitt namn i veckan motsvarar dagen för delfåendet. Om slutdagen infaller på en söndag, en annan allmän helgdag, en lördag,

en midsommarafton, en julafton eller en nyårsafton, är slutdagen i stället nästa vardag.

Uttrycket ”fick del av” omfattar såväl fall då klaganden formligen delgavs beslutet som fall då klaganden på något annat sätt fått reda på innehållet i beslutet i dess helhet. Om delgivning sker enligt delgivningslagen (2010:1932) regleras det i den lagen när klaganden anses ha fått del av beslutet.

För det allmänna ombudets överklagande räknas fristen från dagen för det överklagade beslutet.

Av paragrafens *andra stycke* följer att det allmänna ombudet får föra talan även till förmån för den som beslutet gäller.

Bestämmelserna redovisas närmare i avsnitt 12.8.1 och 12.8.2.

26 §

Av paragrafens *första stycke* följer att om ett överklagande felaktigt lämnas in till allmän förvaltningsdomstol i stället för till Skatteverket dit överklagande rätteligen ska ske ska domstolen lämna över överklagandet till Skatteverket. Med överklagandet ska lämnas uppgift om när överklagandet kom in till domstolen.

Det är Skatteverket som ska pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid. Det följer av bestämmelsens *andra stycke*. Där sägs också att Skatteverket ska avvisa ett överklagande som har kommit in för sent. Avvisning ska dock *enligt tredje stycket* inte ske om förseningen beror på att Skatteverket har lämnat en felaktig överklagandehänvisning. Ett överklagande ska inte heller avvisas om det har lämnats in till en allmän förvaltningsdomstol före överklagandetidens utgång. Skatteverket får bara avvisa på den grunden att överklagandet har kommit in för sent. Fråga om avvisning på annan grund prövas av allmän förvaltningsdomstol sedan överklagandet överlämnats dit.

Bestämmelsen, som har sin motsvarighet i 67 kap. 19 § skatteförfarandelagen, behandlas i avsnitt 12.8.1.

27 §

Med 67 kap. 20 § skatteförfarandelagen som förlaga föreskrivs det i *första stycket* att om överklagandet inte ska avvisas och det inte finns hinder mot omprövning, ska Skatteverket snarast ompröva

det överklagade beslutet. Hinder mot omprövning kan exempelvis föreligga på grund av res judicata eller bristande partsbehörighet eller att överklagandet är så bristfälligt att det inte kan läggas till grund för prövning i sak. Om det finns hinder mot omprövning ska Skatteverket överlämna handlingarna till förvaltningsrätten och i en skrivelse förklara varför omprövning inte har skett.

Av *andra stycket* följer att ett överklagande faller om Skatteverket ändrar det överklagade beslutet på det sätt som klaganden begär. Om Skatteverket däremot ändrar beslutet på något annat sätt, ska överklagandet anses omfatta det nya beslutet. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 67 kap. 21 § skatteförfarandelagen.

Tredje stycket har sin förebild i 67 kap. 22 § skatteförfarandelagen och säger att om ett överklagande varken avvisas eller faller, ska Skatteverket överlämna handlingarna i ärendet till förvaltningsrätten.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.8.1.

28 §

I bestämmelsen stadgas att förvaltningsrätten ska hålla muntlig förhandling vid handläggning av mål om tilläggsavgift, om det begärs av den som beslutet gäller. Om det finns anledning att anta att tilläggsavgift inte kommer att tas ut behöver muntlig förhandling inte hållas. Bestämmelsen har utformats i enlighet med 21 § lagen om trängselskatt.

För handläggning av mål om tilläggsavgift i kammarrätten kommer bestämmelserna om handläggning enligt 9 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) att tillämpas.

Bestämmelsen avhandlas i avsnitt 12.8.1.

Verkställighet m.m.

29 §

Enligt paragrafen måste den skatt eller avgift som omprövningen eller överklagandet avser betalas, även om en begäran om omprövning eller ett överklagande av ett beslut har gjorts.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.9.

30 §

Den som inte betalar en beslutad skatt eller avgift inom föreskriven tid kommer att bli utsatt för indrivningsåtgärder enligt bestämmelserna i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet ske enligt utsökningsbalken.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.9.

2. Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

18 §

Paragrafen kompletteras med en ny *punkt 9* som innebär att en förvaltningsrätt är domför med en lagfaren domare ensam vid avgörande i sak av mål enligt lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.8.4.

3. Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

2 §

Genom införandet av en ny *punkt 11* klargörs att företrädesrätt vid utmätning gäller för fordringar som har påförts med stöd av bestämmelser i lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort.

Paragrafen behandlas i avsnitt 12.9.

4. Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

2 kap.

1 §

En ny *punkt 8* läggs till paragrafen. Den innebär att skatteförfarandelagen inte gäller för skatt som tas ut enligt lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort. Däremot finns i lagen särskilda hän-

visningar till att regler i skatteförfarandelagen ändå tillämpas i fråga om ersättning för kostnader, anstånd med betalning och behörig förvaltningsrätt.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.7.3, 12.8.3 och 12.8.5.

5. Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:447) om rätt att ta fordon i anspråk för fordringar på vissa skatter och avgifter

1 §

En ny *punkt 6* läggs till paragrafen. Tillägget innebär att rätten att ta ett fordon i anspråk även gäller för betalning av statens fordringar på skatt eller avgift enligt lagen om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.6.4.

Statens offentliga utredningar 2015

Kronologisk förteckning

1. Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. Fö.
2. Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor. Fi.
3. Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. Ju.
4. Ett svenskt tonnageskattesystem. Fi.
5. En ny svensk tullagstiftning. Fi.
6. Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksprodukt-direktivet. S.
7. Krav på privata aktörer i välfärden. Fi.
8. En översyn av årsredovisningslagarna. Ju.
9. En modern reglering av järnvägstransporter. Ju.
10. Gränser i havet. UD.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. M.
12. Överprövning av upphandlingsmål m.m. Fi.
13. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. A.
14. Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. S.
15. Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. N L.
16. Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. N.
17. För kvalitet – Med gemensamt ansvar. S.
18. Lösöreköp och registerpant. Ju.
19. En ny ordning för redovisningstillsyn. Fi.
20. Trygg och effektiv utskrivning från slutna vård. S.
21. Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. S.
22. Rektorn och styrkedjan. U.
23. Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. Ju Fö.
24. En kommunallag för framtiden. Del A + B . Fi.
25. En ny säkerhetsskyddslag. Ju.
26. Begravningsclearing. Ku.
27. Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? Fi.

Statens offentliga utredningar 2015

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Tillämpningsdirektivet till
utstationeringsdirektivet – Del I [13]

Finansdepartementet

Värdepappersmarknaden
MiFID II och MiFIR. + Bilagor [2]
Ett svenskt tonnageskattesystem. [4]
En ny svensk tullagstiftning. [5]
Krav på privata aktörer i välfärden. [7]
Överprövning av upphandlingsmål m.m.
[12]
En ny ordning för redovisningstillsyn. [19]
En kommunallag för framtiden.
Del A + B. [24]
Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort?
[27]

Försvarsdepartementet

Deltagande med väpnad styrka
i utbildning utomlands. En utökad
beslutsbefogenhet för regeringen. [1]

Justitiedepartementet

Med fokus på kärnuppgifterna. En ange-
lägen anpassning av Polismyndig-
hetens uppgifter på djurområdet. [3]
En översyn av årsredovisningslagarna. [8]
En modern reglering
av järnvägstransporter. [9]
Lösöreköp och registerpant. [18]
Informations- och cybersäkerhet
i Sverige. Strategi och åtgärder för säker
information i staten. [23]
En ny säkerhetsskyddslag. [25]

Kulturdepartementet

Begravningsclearing. [26]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015.
Kontroll, dokumentation och finansie-
ring för ökad säkerhet. [11]

Näringsdepartementet

Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi
för en konkurrenskraftig jordbruks-
och trädgårdsnäring. [15]
Ökat värdeskapande ur immateriella
tillgångar. [16]

Socialdepartementet

Mer gemensamma tobaksregler.
Ett genomförande av tobaks-
produkt direktivet. [6]
Sedd, hörd och respekterad. Ett
ändamålsenligt klagomålsystem
i hälso- och sjukvården. [14]
För kvalitet – Med gemensamt ansvar. [17]
Trygg och effektiv utskrivning från slutan-
vård. [20]
Mer trygghet och bättre försäkring.
Del 1 + 2. [21]

Utbildningsdepartementet

Rektorn och styrkedjan. [22]

Utrikesdepartementet

Gränser i havet. [10]