

Kommittédirektiv



Åtgärder mot höga partikelhalter i tätort

Dir.
2014:32

Beslut vid regeringssammanträde den 6 mars 2014.

Sammanfattning

I vissa tätorter, bl.a. i Stockholm, överskrids periodvis luftkvalitetsdirektivets maximalt tillåtna dygnsmedelvärde för stora partiklar (PM₁₀). 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 dubbäcksanvändning 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, överskrids miljö kvalitetsnormen för stora partiklar. Halterna av PM_{10} 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 miljö kvalitetsnormerna med säkerhet ska nås.

Regeringen bedömer att dubbdäcksanvändning utgör den huvudsakliga källan till överskridandena av miljö kvalitetsnormens dygnsmedelvärden för PM_{10} . 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 PM_{10} 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 PM_{10} 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 rullomkretsmeter har minskats.

Statliga och lokala myndigheter har även tagit fram åtgärdsprogram. Med utgångspunkt från åtgärdsprogrammen har de berörda väghållarna 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 förutsättningslöst 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 PM₁₀ 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 rätts-säkert. I uppdraget ingår 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 nå 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 däckers effekter på trafiksäkerheten är svårare att belysa empiriskt. Utredaren ska därför analysera den påverkan på trafiksäkerheten och tillgängligheten samt de samhällsekonomiska 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 samhällsekonomiska och offentligfinansiella 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)