



STORSTADSTRAFIK 1

Tillfälligt förbud mot biltrafik
vid särskilt svåra luftföroreningar

Delbetänkande av
STORSTADSTRAFIKKOMMITTÉN

SOU 1988:62



Statens offentliga utredningar
1988:62
Kommunikationsdepartementet

STORSTADSTRAFIK 1

tillfälligt förbud mot biltrafik vid
särskilt svåra luftföroreningar

Delbetänkande av storstadstrafikkommittén
Stockholm 1988

Beställningsadress:
Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 STOCKHOLM
Tel: 08/739 96 30
Informationsbokhandeln
Malmtorgsgatan 5

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981-1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM.
Best. nr. 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet
103 33 STOCKHOLM

Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8¹⁰ - 12⁰⁰ (externt och internt)
08/763 10 05 12⁰⁰ - 16⁰⁰ (endast internt)

Statsrådet och chefen för
kommunikationsdepartementet

Regeringen bemyndigade den 5 maj 1988 chefen för kommunikationsdepartementet att tillkalla en särskild kommitté med uppdrag att ta fram ett samlat underlag för begränsning av trafikens hälso- och miljöeffekter i storstadsområdena. Enligt direktiven skall uppdraget redovisas före utgången av 1989.

Med stöd av bemyndigandet förordnades den 5 maj 1988 som ledamöter ambassadören Göte Svenson, tillika ordförande, riksdagsledamoten Görel Bohlin, byrådirektören Anna Brandoné, kommunalrådet Sören Eriksson, riksdagsledamoten Sören Lekberg, kommunalrådet Lennart Olsson, läraren Birgitta Rang, landstingsrådet Bosse Ringholm och riksdagsledamoten Rune Thorén. Samma dag förordnades som sekreterare direktören Bo E. Peterson och som biträdande sekreterare hovrättsassessorn Jan E. Ohlsson och sekreteraren Hans Silborn.

Som experter att biträda kommittén förordnades den 30 maj 1988 arkitekten Carl-Johan Engström, avdelningsdirektören Jan Karlsson, verkställande direktören Olof Nordell, gatudirektören Monica Sundström samt kammarrättsassessorn Marianne Svanberg. Den 5 september 1988 förordnades även direktören Bengt Holmström och den 25 november 1988 departementssekreteraren Gunnar Hermanson som experter att biträda kommittén.

Vi har antagit namnet storstadstrafikkommittén.

Regeringen har den 8 september 1988 beslutat utvidga vårt uppdrag till att även omfatta en utredning om vilka lagändringar som behövs för att kommunerna skall kunna fatta beslut om åtgärder som förbjuder eller inskränker biltrafiken vid speciellt svåra luftföroreningssituationer. Våra förslag i anledning av tilläggsdirektiven skall redovisas senast den 31 december 1988.

Till vårt betänkande har fogats ett särskilt yttrande av Görel Bohlin.

Härmed överlämnar vi delbetänkandet "Storstadstrafik 1 - tillfälligt förbud mot biltrafik vid svåra luftföroreningar".

Stockholm i december 1988

Göte Svenson

Görel Bohlin
Sören Lekberg
Bosse Ringholm

Anna Brandoné
Lennart Olsson
Rune Thorén

Sören Eriksson
Birgitta Rang

/Bo E. Peterson
Jan E. Ohlsson
Hans Silborn

INNEHÅLL

	SAMMANFATTNING	7
	FÖRFATTNINGSFÖRSLAG	11
1	UTREDNINGSARBETET	15
1.1	Direktiven	15
1.2	Uppläggning av utredningsarbetet	16
2	NÅGRA BESTÄMMELSER MED ANKNYTNING TILL MILJÖKVALITET OCH TRAFIK	19
2.1	Miljöskyddslagstiftningen	19
2.2	Hälsoskyddslagstiftningen	22
2.3	Lagstiftning för byggande och drift av vägar m.m.	24
2.4	Reglering av trafik på väg	25
3	DEN VÄSTTYSKA SMOG-REGLERINGEN	27
3.1	Regelsystemets uppbyggnad och innehåll	27
3.2	Tillämpning och erfarenheter	30
4	ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG	33
4.1	Luftföroreningssituationen	34
4.2	Föroreningar	
4.3	Bedömningsgrunder och gränsvärden	35
4.4	Mätmetoder	40
4.5	Prognosmöjligheter	41
4.6	Form för ny reglering	42
4.7	Beslutsfattande samt förutsättningar för att förbud skall få meddelas	45
4.8	Innehållet i en beredskapsplan	47

4.9	Påverkansmöjligheter vid utarbetandet av en beredskapsplan	54
4.10	Antagande av beredskapsplan m.m.	55
4.11	Beslut om förbud och dess kungörande	56
4.12	Samhällsreaktioner vid överträdelse av ett förbud	58
5	BESKRIVNING AV KONSEKVENSER VID ETT TILLFÄLLIGT FÖRBUD MOT BILTRAFIK	61
6	SPECIALMOTIVERING	65
	Särskilt yttrande	77

BILAGOR

1. Direktiv 1988:20, Översyn av storstadsområdenas trafik- och miljöfrågor
2. Direktiv 1988:55, Tilläggsdirektiv till storstadstrafikkommittén
3. Effekter av trafikbegränsningar vid inversion, Ekon.dr Johnny Lindström, Prof. Lars Nordström

SAMMANFATTNING

Vi har fått till uppgift att utarbeta förslag till ändrad eller ny lagstiftning som ger kommunerna möjlighet att tillfälligt förbjuda eller begränsa biltrafiken när luftföroreningsituationen är speciellt besvärande. Syftet torde vara att skapa möjlighet att i sådana situationer vidta extraordinaära åtgärder för att skydda människors hälsa.

I detta betänkande lägger vi fram förslag till en lag om förbud mot trafik med motordrivet fordon vid särskilt svåra luftföroreningar. Vidare redovisar vi vissa synpunkter och ställningstaganden beträffande gränsvärden för luftföroreningshalter samt för mätning och prognosticering av föroreningar i luften. Ett förbud mot biltrafik kan komma att medföra vittgående olägenheter för enskilda och samhället. Tiden har inte medgett att vi närmare analyserat sådana konsekvenser. En förenklad beskrivning av tänkbara effekter är intagen som bilaga till detta betänkande.

Den föreslagna lagstiftningen innebär att en kommun skall få rätt att vid särskilt svåra luftföroreningsituationer tillfälligt förbjuda trafik med motordrivet fordon inom vissa områden. För att kommunen skall erhålla denna rätt krävs att det inom kommunen har upprättats en beredskapsplan för särskilt svåra luftföroreningsituationer. Planen måste vara antagen av kommunfullmäktige. Av beredskapsplanen skall det framgå vilka förutsättningar beträffande föroreningshalter och väderläge som skall föreligga för att en särskilt svår luftföroreningsituation skall anses vara för handen. Det skall alltså ankomma på den enskilda kommunen att utifrån de lokala förhållandena fastställa de kriterier på luftföroreningsituationen och dess förutsedda utveckling som skall avgöra när förbud mot trafik med motordrivet fordon kan utfärdas.

Av beredskapsplanen skall vidare framgå de nödvändiga förberedelseåtgärderna och huvuddragen av den organisation som krävs vid ett förbud. De vägar och gränserna för de områden som kan omfattas av förbud skall vara angivna i planen. Planen skall också uppta en beskrivning av vilka åtgärder som skall vidtas för att lindra de negativa konsekvenserna av ett förbud.

Det kan förutsättas att undantag från ett förbud måste förekomma i viss utsträckning. Planen skall därför uppta under vilka förutsättningar undantag skall medges. Genom att kommunen sålunda får bestämma hur undantag skall beviljas ges den möjlighet att meddela såväl individuella som generella undantag och kan på så sätt bl.a. reglera vilken omfattning ett förbud får på den totala trafikvolymen. Det blir alltså möjligt för den enskilda kommunen att tillämpa lagen med en betydande grad av flexibilitet.

Innan kommunen fastställer innehållet i beredskapsplanen skall den vara skyldig att ha omfattande samråd. Under planarbetet skall samråd ske med andra kommuner som berörs och med länsstyrelser inom regionen. Samrådsskyldigheten gäller även mot trafikhuvudmän och polismyndighet. Vidare skall kommunen vara skyldig att samråda med statens naturvårdsverk, trafiksäkerhetsverket och vägverket. För att bereda allmänheten möjlighet att påverka innehållet i planen skall planförslaget ställas ut till offentlig granskning. Avsikten med samrådsförfarandet och utställandet är bl.a. att tillförsäkra kommunen det bästa möjliga beslutsunderlaget. Samrådsförfarandet skall dessutom bidra till att skillnader mellan olika kommuner inom en region i fråga om gränsvärden m.m. i möjlig mån undviks.

Enligt lagförslaget skall en kommunal nämnd som kommunfullmäktige bestämmer ta ställning till om de i planen angivna förutsättningarna för ett förbud i ett visst läge är uppfyllda och om så befinnes vara fallet besluta om förbud. Om

kommunfullmäktige beslutar det får nämnden uppdra åt ett utskott, en ledamot eller en anställd hos kommunen att på nämndens vägnar fatta beslut om förbud.

Ett förbud skall kungöras genom att det läses upp i radio eller TV. Vidare måste förbudet utmärkas med vägmärken vid gränserna för det område där det skall gälla.

Den som överträder ett förbud kan dömas till böter. Fortsatt färd i strid mot ett förbud skall hindras av polis.

FÖRFATTNINGSFÖRSLAGFörslag tillLag om förbud mot trafik med motordrivet fordon vid särskilt svåra luftföroreningar

Härigenom föreskrivs följande

1 § Vid särskilt svåra luftföroreningssituationer får en kommun utan hinder av i övrigt gällande bestämmelser besluta om tillfälligt förbud mot trafik med motordrivet fordon på vissa vägar eller inom vissa områden av kommunen.

Förbud får meddelas endast om kommunen har antagit en beredskapsplan för särskilt svåra luftföroreningssituationer.

2 § En beredskapsplan för särskilt svåra luftföroreningssituationer skall behandla de grundläggande förutsättningar-
na för att förbud enligt denna lag skall få meddelas, de
nödvändiga förberedelseåtgärderna och huvuddragen av den or-
ganisation som krävs vid förbud. I enlighet härmed skall
planen uppta bl.a.

a) uppgift om de ämnen vars koncentration i luften skall
vara bestämmande för bedömningen av huruvida en särskilt
svår luftföroreningssituation föreligger,

b) vilket gränsvärde, som vid denna bedömning skall gälla
för respektive ämne, samt på vilket sätt, hur ofta och på
hur många ställen mätning av dessa ämnen skall ske,

c) vilket faktaunderlag som skall ligga till grund för be-
dömningen av den aktuella vädersituationen och utvecklingen
av denna,

d) vilka förutsättningar som, vid en sammantagen bedömning
av vädersituationen och dennas utveckling samt de aktuella
föroreningshalterna, skall vara uppfyllda för att förbud
skall få meddelas,

- e) de särskilda gator och vägar eller gränserna för det eller de områden där förbud kan komma att gälla,
- f) hur förberedande information till allmänheten, närliggande kommuner, trafikhuvudmän, polisen och andra berörda myndigheter, m.fl. skall organiseras,
- g) beskrivning av åtgärder som skall vidtas för att lindra påfrestningarna på samhällslivet vid ett förbud,
- h) vilka organ inom kommunen som har ansvar för respektive åtgärd,
- i) vilken kommunal nämnd som enligt 8 § har att besluta om förbud,
- j) hur ett förbud skall komma till allmänhetens kännedom,
- k) under vilka förutsättningar undantag som avses i 10 § andra stycket kan medges samt
- l) vilken kommunal nämnd som enligt 10 § andra stycket har att pröva frågor om undantag.

3 § När ett förslag till beredskapsplan upprättas skall kommunen samråda med de länsstyrelser, trafikhuvudmän, polismyndigheter och kommuner som berörs av planen. Samråd skall också ske med statens naturvårdsverk, trafiksäkerhetsverket och vägverket. Andra som har ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd.

4 § Innan förslaget till beredskapsplan antas, skall det ställas ut till granskning under minst fyra veckor. Den som vill lämna synpunkter på förslaget skall göra detta skriftligen under utställningstiden.

Kungörelse om förslagets utställande skall före utställningstidens början anslås på kommunens anslagstavla och införas i ortstidning. Av kungörelsen skall framgå var utställningen äger rum samt inom vilken tid, på vilket sätt och till vem synpunkter på förslaget skall lämnas.

5 § Bestämmelserna i 3 och 4 §§ gäller även i fråga om ändringar i beredskapsplanen.

Om ett förslag till ändring av beredskapsplanen är av endast begränsad omfattning får kommunen begränsa samrådet och underlåta att ställa ut förslaget.

6 § Beredskapsplanen antas av kommunfullmäktige.

7 § När kommunfullmäktige har antagit beredskapsplanen skall den tillställas berörda grannkommuner, länsstyrelser, trafikhuvudmän och polismyndigheter samt regeringen, statens naturvårdsverk, trafiksäkerhetsverket och vägverket.

Information om planen, innefattande uppgifter om vägar och områden där förbud enligt denna lag kan komma att gälla, skall lämnas i ortstidning eller på annat motsvarande sätt meddelas allmänheten.

8 § Förbud enligt denna lag meddelas av den kommunala nämnd som kommunfullmäktige bestämmer. Nämnden får, om kommunfullmäktige beslutar det, uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller suppleant eller åt en anställd hos kommunen att på nämndens vägnar fatta beslut om förbud.

9 § Beslut om att förbud skall börja gälla skall kungöras genom att läsas upp i rundradio. Detsamma gäller för beslut om att förbud skall upphöra. Under tiden ett förbud gäller skall det vara utmärkt med vägmärken vid berörd väg eller vid gränserna för berört område.

10 § Även om förbud enligt denna lag gäller får trafik utföras

1. av polis- och tullpersonal, personal vid kustbevakningen, läkare, distriktssköterskor, barnmorskor eller veterinärer i yrkesutövning,

2. för transport av sjuka personer till och från läkare eller sjukvårdsanstalt,

3. av statlig brandkår eller kommunal räddningskår vid räddningstjänst,

4. i väghållningsarbete eller liknande arbete på eller vid vägen, eller

5. i andra med 1.-4. jämförliga trängande fall.

Fråga om ytterligare undantag prövas av den nämnd som kommunfullmäktige bestämmer. Nämnden får, om kommunfullmäktige beslutar det, uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller suppleant eller åt en anställd hos kommunen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Undantag får förenas med särskilda villkor.

11 § Den som bryter mot ett förbud enligt denna lag döms till böter, högst ettusen kronor, om gärningen inte är belagd med straff i brottsbalken eller lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott.

12 § Framförs fordon i strid mot ett förbud enligt denna lag skall polisman hindra fortsatt färd.

13 § Kommunfullmäktiges beslut enligt 6 § och en kommunal nämnds beslut enligt 8 § får överklagas enligt 7 kap. kommunallagen (1977:179).

14 § En kommunal nämnds beslut enligt 10 § andra stycket får överklagas hos länsstyrelsen.

Länsstyrelsens beslut får överklagas hos kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den

1 UTREDNINGSARBETET

1.1 Direktiven

Regeringen bemyndigade den 5 maj 1988 chefen för kommunikationsdepartementet att tillkalla en särskild kommitté med uppdrag att ta fram ett samlat underlag för begränsning av trafikens hälso- och miljöeffekter i storstadsområdena (Stockholm, Göteborg och Malmö). Arbetet skall bedrivas skyndsamt med sikte på att vara klart under år 1989.

Vid regeringssammanträde den 8 september 1988 beslöt regeringen, med anledning av en skrivelse från Göteborgs stad, att utvidga kommitténs uppdrag med en utredning av vilka lagändringar som behövs för att kommunerna skall kunna fatta beslut om åtgärder som förbjuder eller inskränker biltrafiken vid speciellt svåra luftföroreningssituationer. Enligt direktiven bör uppdraget genomföras mycket skyndsamt och förslag till ändrad eller ny lagstiftning redovisas vid årsskiftet 1988/89.

I tilläggsuppdraget ingår också att överväga och lämna förslag till vilka gränsvärden för luftföroreningshalterna som bör gälla för att den tilltänkta lagstiftningen skall vara tillämplig. Vidare bör, enligt direktiven, kommittén behandla frågan om hur dessa luftföroreningar skall mätas och prognosticeras.

Beslut om förbud mot eller inskränkningar i biltrafiken får effekter inom en mängd områden. Kommittén bör, enligt direktiven, belysa dessa effekter och föreslå åtgärder som så långt som möjligt minskar de negativa verkningarna av ett beslut.

De fullständiga direktiven och tilläggsdirektiven redovisas i bilaga 1 och 2.

1.2 Uppläggning av utredningsarbetet enligt tilläggsdirektiven

Uppdraget att utreda vilka lagändringar som behövs för att kommunerna skall kunna fatta beslut om tillfälliga åtgärder mot biltrafiken vid speciellt svåra luftföroreningssituationer har lagts på storstadstrafikkommittén. Skälet till detta torde vara att man ansett att det finns ett samband mellan denna fråga och vår huvuduppgift att ta fram ett samlat underlag för begränsning av trafikens hälso- och miljöeffekter i storstadsområdena. Vi vill särskilt poängtera att detta samband är starkt och att det inte har varit möjligt att i nuvarande skede av vårt arbete närmare bedöma hur en förbudslagstiftning skall passas in i det samlade underlag för begränsning av trafikens miljö- och hälsoeffekter som det är vår huvuduppgift att utarbeta.

De förslag som vi slutligt kommer att lägga fram skall ha till syfte att väsentligt förbättra luftföroreningssituationen. Vi har för avsikt att lägga tyngdpunkten på förslag som kan ge relativt snabb effekt. Vår förhoppning är naturligtvis att luftsituationen därigenom skall bli sådan att det inte behövs några akuta ingripanden. De förslag som vi studerar i det fortsatta utredningsarbetet för att mer permanent lösa luftföroreningsproblemen från trafiken kan emellertid även visa på andra möjligheter än förbud för att lösa akuta luftföroreningssituationer. Vi återkommer med sådana förslag om det bedöms som lämpligt.

Tilläggsdirektiven anger att det redan nu bör skapas en möjlighet för kommunerna att snabbt ingripa med åtgärder mot biltrafiken när luftföroreningssituationen är speciellt besvärlig och att vårt förslag skall redovisas vid årsskiftet 1988/89. Som en följd av detta har utredningsarbetet bedrivits mycket skyndsamt. Tyngdpunkten har legat på att utarbeta ett förslag till ny lagstiftning. För detta ändamål har sekretariatet tillsammans med experten Jan Karlsson besökt Väst-

berlin och Hamburg för att få en orientering om den tyska smoglagstiftningen samt om hur den har tillämpats.

Vi har som konsulter anlitat prof. Lars Nordström och ekon. dr Johnny Lindström vid Handelshögskolan vid Göteborgs universitet för att belysa vilka effekter som drabbar samhället i övrigt om biltrafiken förbjuds vid speciellt svåra luftföroreningssituationer.

Sekretariatet har vid träffar med lokala och regionala myndigheter i de tre storstadsområdena fått en orientering om nuvarande luftövervakningssystem samt fått tillfälle att diskutera principerna för en ny lagstiftning.

Vi har behandlat frågan om ny lagstiftning för speciellt svåra luftföroreningssituationer vid sammanträden den 28 oktober, den 30 november och den 12 december 1988.

2 NÅGRA BESTÄMMELSER MED ANKNYTNING TILL MILJÖKVALITET OCH TRAFIK

Bestämmelser som rör påverkan på yttre miljö, trafik och bebyggelseplanering finns i ett stort antal författningar. Någon bestämmelse som ger en direkt behörighet att fatta lokala beslut av den ingripande art som tas upp i tilläggsdirektiven existerar dock inte för närvarande. Däremot finns vissa andra möjligheter till ingripanden mot trafikens negativa miljö- och hälsoeffekter redan med gällande reglering. Vidare innehåller nuvarande lagstiftning om planläggning och genomförande av bebyggelse, gatu- och vägbyggnad m.m. regler som skall bidra till att såväl trafikens fördelar som dess nackdelar beaktas. Nedan ges en kortfattad översikt av de författningar som främst är av intresse.

2.1 Miljöskyddslagstiftningen

De grundläggande principerna för åtgärder mot störningar i den yttre miljön finns i miljöskyddslagen (1969:387) och miljöskyddsförordningen (1981:574). Denna lagstiftning är tillämplig på användning av mark, byggnad eller anläggning på sätt som kan medföra störning för omgivningen genom bl.a. luftförorening, buller eller skakning, om störningen inte är helt tillfällig. Sådan användning utgör begreppet miljöfarlig verksamhet enligt lagens definition.

Fasta trafikanläggningar faller in under miljöfarlig verksamhet. Miljöskyddslagstiftningen är sålunda tillämplig på anläggningar på vilka trafikverksamhet bedrivs, t.ex. vägar, flygplatser och järnvägar. Uanförlagens direkta tillämpningsområde faller själva fordonen. Utöver miljöskyddslagens bestämmelser gäller om miljöfarlig verksamhet vad som föreskrivs i hälsovårds-, byggnads- och naturvårdslagstiftning eller i annan lagstiftning.

Vissa typer av anläggningar för miljöfarlig verksamhet får uppföras endast efter tillstånd. I samband med beslut om sådant tillstånd kan också meddelas villkor eller föreskrifter som skall gälla för verksamhetens bedrivande. Regeringen bestämmer om vilka typer av miljöfarlig verksamhet som obligatorisk förprövningsplikt skall gälla. Någon skyldighet att låta förpröva trafikanläggningar föreligger inte för närvarande. Fråga om byggande av allmän väg skall prövas enligt väglagen.

Det står den fritt som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet att ansöka om tillstånd enligt miljöskyddslagen för verksamheten och därvid få fastslaget under vilka villkor som den miljöfarliga verksamheten får bedrivas. Ett sådant tillstånd skyddar i princip mot annat ingripande med stöd av miljöskydds- och hälsoskyddslagstiftning. Enskilda sakägare har även möjlighet att föra talan vid fastighetsdomstol mot väghållaren om åtgärder eller ersättning för miljöstörningar. Detta har förekommit i ett antal fall.

Även om en prövning av en trafikanläggning inte skett enligt miljöskyddslagen gäller, med vissa smärre undantag, lagens tillåtlighetsregler. Det åligger väghållaren att utan särskild anmaning eller myndighetsprövning följa vad som sägs i dessa paragrafer. I 4 § sägs att man för miljöfarlig verksamhet skall välja sådan plats att ändamålet kan vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskäligen kostnad. Motsvarande bestämmelse finns även intagen i väglagen. Detta innebär att en trafikanläggning inom rimliga kostnadsramar skall förläggas till sådant ställe att dess miljöpåverkan blir så liten som möjligt.

En grundläggande princip för miljöskyddslagstiftningen är att miljöstörningar skall förebyggas så långt det är praktiskt möjligt. Enligt miljöskyddslagen är den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet skyldig att vara aktivt verksam för att förebygga miljöstörningar. Det åligger honom att vidta de skyddsåtgärder, tåla den begränsning av verksam-

heten och iaktta de försiktighetsmått i övrigt som skäligen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa olägenhet. Omfattningen av de skyddsåtgärder och övriga försiktighetsmått som fordras skall bedömas med utgångspunkt i vad som är tekniskt möjligt vid den verksamhet som är i fråga och med beaktande av såväl allmänna som enskilda intressen. I vissa fall måste man kanske räkna med att den bästa tekniska lösningen inte går att nå, främst av ekonomiska skäl. Men utgångspunkten för skälighetsbedömningen skall vara vad som är tekniskt möjligt. Vid bedömning av vad som är tekniskt möjligt skall beaktas den teknik som används vid motsvarande verksamheter i Sverige och utomlands.

De skyddsåtgärder som kan vidtas vid en trafikanläggning innefattar bl.a. olika styrmedel för att begränsa trafikmängden samt omläggning av trafiken till mer trafiktåliga gator och vägar. Även åtgärder på fastigheter i anslutning till trafiksträckan kan komma i fråga t.ex. för att förhindra att avgaser tränger in i fastigheter med ventilationsluften.

Tillsynsmyndigheter enligt miljöskyddslagen är statens naturvårdsverk, länsstyrelserna samt de miljö- och hälsoskyddsnämnder som efter åtagande tilldelats detta ansvar av länsstyrelsen. Efter den 1 juli 1989 gäller att länsstyrelsen utövar tillsyn över sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd medan miljö- och hälsoskyddsnämnden utövar den lokala tillsynen över övrig miljöfarlig verksamhet. Detta innebär som huvudregel att nämnden från angivet datum har ansvar för tillsyn i miljöskyddshänseende över bl.a. vägar.

Tillsynsmyndighet kan ingripa med stöd av bl.a. 39 och 40 §§ miljöskyddslagen. Enligt 39 § kan meddelas sådana råd som av tillsynsmyndigheter bedöms behövliga för att motverka störningar från anläggningen. Med stöd av 40 § kan tillsynsmyndighet meddela föreläggande om sådant försiktighetsmått eller förbud som behövs för att lagens bestämmelser skall efterlevas. Föreläggandet kan förenas med vite. Naturvårdsverket har möjlighet att med stöd av 41 § hos koncessionsnämnden

för miljöskydd hemställa om föreskrifter om skyddsåtgärder. Detta har skett beträffande trafikanläggningar i några fall.

2.2 Hälsoskyddslagstiftningen

Grunderna för hälsoskyddslagstiftningen finns intagna i hälsoskyddslagen (1982:1080) och hälsoskyddsförordningen (1983:616). Begreppet sanitär olägenhet är här av central betydelse. Med sanitär olägenhet avses en störning som kan vara skadlig för människors hälsa och som inte är ringa eller helt tillfällig. Det framgår av definitionen att inte alla störningar som kan vara skadliga för människans hälsa skall betraktas som sanitär olägenhet. Störningar som är ringa eller enbart tillfälliga faller utanför definitionen.

I propositionen med förslag till hälsoskyddslag m.m. framhålls att frågan om huruvida en störning skall anses vara ringa eller ej är beroende av hur människor i allmänhet uppfattar störningen. Härvidlag kan det finnas betydande skillnad mellan olika människor. Många lider av överkänslighetsreaktioner. Störningar som ger upphov till sådana reaktioner hos många människor kan betraktas som sanitär olägenhet. Ett hänsynstagande till människor som är något känsligare än "normalt" skall alltså göras vid bedömningen av vad som är sanitär olägenhet. - Vidare skall helt tillfälliga störningar inte räknas som sanitär olägenhet. Detta innebär att en störning måste ha en viss varaktighet för att anses som sanitär olägenhet. Hit räknas förutom fasta störningar även regelbundna störningar samt störningar som återkommer vid flera tillfällen om än inte med någon regelbundenhet. (Prop. 1981/82:219 s. 56).

Med hälsoskydd avses åtgärder för att hindra uppkomsten av sanitära olägenheter och för att undanröja sådana olägenheter.

Kommunerna svarar för hälsoskyddet och inom varje kommun skall det finnas en miljö- och hälsoskyddsnämnd. Miljö- och

hälsoskyddsnämnden har bl.a. att uppmärksamt följa utvecklingen inom kommunen i miljö- och hälsoskyddshänseende och därvid utarbeta förslag som behövs samt medverka i planering där miljö- och hälsoskyddsfrågor berörs.

Generellt gäller en skyldighet för ägaren eller nyttjanderättshavaren till en berörd egendom att vidta de åtgärder som krävs för att hindra uppkomsten av sanitär olägenhet och för att undanröja sådan olägenhet. Beträffande vissa fall ges närmare bestämmelser i hälsoskyddslagen och hälsoskyddsförordningen då åtgärder kan komma i fråga. Det ges där bl.a. vissa grundläggande normer för hur bostäder skall vara anordnade, hur avloppsvatten och avfall skall omhändertas och under vilka förutsättningar man får ha husdjur.

Kommunen får i vissa närmare angivna avseenden meddela föreskrifter för att hindra uppkomsten av sanitär olägenhet. Det gäller exempelvis föreskrifter om tomgångskörning med motor-drivna fordon. När det meddelas kommunala föreskrifter till skydd mot sanitära olägenheter skall det dock ses till att det inte därigenom läggs onödigt tvång på allmänheten eller annars görs obefogad inskränkning i den enskildes frihet.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att hälsoskyddslagen eller bestämmelse som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas. I exempelvis brådskande fall får ett förbud eller ett föreläggande meddelas omedelbart.

Det är miljö- och hälsoskyddsnämnden som inom varje kommun skall utöva den omedelbara tillsynen över efterlevnaden av hälsoskyddslagstiftningen. Inom länet utövas tillsynen av länsstyrelsen. Den centrala tillsynen utövas av socialstyrelsen och statens naturvårdsverk. Fördelningen av denna tillsynsfunktion är sådan att på socialstyrelsen ankommer bl.a. luftföroreningar, buller och andra liknande störningar i den mån dessa förekommer inomhus, medan dessa slags störningar i övrigt faller under statens naturvårdsverks tillsyn.

2.3 Lagstiftning för byggande och drift av vägar m.m.

I plan- och bygglagen (1987:10) ges regler för planläggning av bebyggelse, gator och andra allmänna platser. Enligt lagen skall planläggning ske så att den främjar en från allmän synpunkt lämplig utveckling och ger förutsättningar för en från social synpunkt god bostads-, arbets-, trafik- och fritidsmiljö. Bebyggelse skall lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till de boendes hälsa, möjligheterna att ordna trafik och möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar. Inom områden med sammanhållen bebyggelse skall bebyggelsemiljön utformas med hänsyn till bl.a. behovet av skydd mot trafikolyckor och andra olyckshändelser, behovet av goda hygieniska förhållanden samt trafikförsörjning och god trafikmiljö.

När tomtmark tas i anspråk för bebyggelse skall det ses till att lämpligt utrymme för parkering samt lastning och lossning av fordon i skälig utsträckning anordnas på tomten eller i närheten av denna. Motsvarande krav får i skälig utsträckning ställas även på redan bebyggda tomter.

Byggande och drift av allmän väg regleras främst i väglagen (1971:948). Staten är väghållare för allmänna vägar. Dock kan, om det främjar en god och rationell väghållning, beslutas att kommunen skall vara väghållare. Beslutet kan begränsas till att avse vissa vägar eller vissa områden inom kommunen. Vid väghållning skall tillbörlig hänsyn tas till enskilda intressen och till allmänna intressen såsom trafiksäkerhet, miljöskydd, naturvård och kulturminnesvård. I enlighet med vad som anmärks vid redogörelsen för miljöskyddslagstiftningen gäller vid byggande av väg en skyldighet att se till att vägen får sådant läge och utförande att ändamålet vinnes med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad.

Det är vägverket som efter samråd med länsstyrelsen prövar frågor om byggande av vägar. Har vägverket och länsstyrelsen olika uppfattning hänskjuts frågan till regeringen.

2.4 Reglering av trafik på väg

Trafik på väg regleras i vägtrafikkungörelsen (1972:603). Vägtrafikkungörelsen innehåller, förutom allmänna trafikregler och särskilda regler för trafik med fordon m.m., även bestämmelser om lokala trafikföreskrifter. Lokala trafikföreskrifter är särskilda trafikregler som meddelas av kommun eller länsstyrelse för viss väg eller vägsträcka eller för samtliga vägar inom ett visst område. Bakgrunden till att en lokal trafikföreskrift utfärdas är oftast att man vill reglera trafiken så att framkomlighet och trafiksäkerhet främjas. Emellertid kan lokala trafikföreskrifter också användas för att nå förbättringar av miljön i anslutning till gator, vägar och andra trafikanläggningar.

Lokal trafikföreskrift kan exempelvis avse

- förbud mot trafik med fordon av visst slag eller fordon med last av viss beskaffenhet
- föreskrift om körriktning
- föreskrift om färdhastighet
- förbud att stanna eller parkera fordon eller tidsbegränsning, avgiftsplikt eller andra villkor för parkering
- föreskrift om axeltryck, boggitryck eller bruttovikt.

Kommunens beslut om lokala trafikföreskrifter fattas av trafiknämnden. Om ett beslut av trafiknämnd inte kan avvaktas utan olägenhet får dock i stället polismyndigheten meddela föreskriften.

Lokala trafikföreskrifter skall föras in i en särskild liggare, som förs av kommunen. Föreskrifter som inte skall utmärkas genom vägmärkning införs i ortstidning. Sådana lokala trafikföreskrifter skall kungöras i författningssamling för det län inom vilket kommunen är belägen.

The first of these is the fact that the
the second is the fact that the
the third is the fact that the

The fourth is the fact that the

The fifth is the fact that the
the sixth is the fact that the
the seventh is the fact that the
the eighth is the fact that the
the ninth is the fact that the
the tenth is the fact that the
the eleventh is the fact that the
the twelfth is the fact that the
the thirteenth is the fact that the
the fourteenth is the fact that the
the fifteenth is the fact that the
the sixteenth is the fact that the
the seventeenth is the fact that the
the eighteenth is the fact that the
the nineteenth is the fact that the
the twentieth is the fact that the
the twenty-first is the fact that the
the twenty-second is the fact that the
the twenty-third is the fact that the
the twenty-fourth is the fact that the
the twenty-fifth is the fact that the
the twenty-sixth is the fact that the
the twenty-seventh is the fact that the
the twenty-eighth is the fact that the
the twenty-ninth is the fact that the
the thirtieth is the fact that the
the thirty-first is the fact that the
the thirty-second is the fact that the
the thirty-third is the fact that the
the thirty-fourth is the fact that the
the thirty-fifth is the fact that the
the thirty-sixth is the fact that the
the thirty-seventh is the fact that the
the thirty-eighth is the fact that the
the thirty-ninth is the fact that the
the fortieth is the fact that the
the forty-first is the fact that the
the forty-second is the fact that the
the forty-third is the fact that the
the forty-fourth is the fact that the
the forty-fifth is the fact that the
the forty-sixth is the fact that the
the forty-seventh is the fact that the
the forty-eighth is the fact that the
the forty-ninth is the fact that the
the fiftieth is the fact that the
the fifty-first is the fact that the
the fifty-second is the fact that the
the fifty-third is the fact that the
the fifty-fourth is the fact that the
the fifty-fifth is the fact that the
the fifty-sixth is the fact that the
the fifty-seventh is the fact that the
the fifty-eighth is the fact that the
the fifty-ninth is the fact that the
the sixtieth is the fact that the
the sixty-first is the fact that the
the sixty-second is the fact that the
the sixty-third is the fact that the
the sixty-fourth is the fact that the
the sixty-fifth is the fact that the
the sixty-sixth is the fact that the
the sixty-seventh is the fact that the
the sixty-eighth is the fact that the
the sixty-ninth is the fact that the
the seventieth is the fact that the
the seventy-first is the fact that the
the seventy-second is the fact that the
the seventy-third is the fact that the
the seventy-fourth is the fact that the
the seventy-fifth is the fact that the
the seventy-sixth is the fact that the
the seventy-seventh is the fact that the
the seventy-eighth is the fact that the
the seventy-ninth is the fact that the
the eightieth is the fact that the
the eighty-first is the fact that the
the eighty-second is the fact that the
the eighty-third is the fact that the
the eighty-fourth is the fact that the
the eighty-fifth is the fact that the
the eighty-sixth is the fact that the
the eighty-seventh is the fact that the
the eighty-eighth is the fact that the
the eighty-ninth is the fact that the
the ninetieth is the fact that the
the ninety-first is the fact that the
the ninety-second is the fact that the
the ninety-third is the fact that the
the ninety-fourth is the fact that the
the ninety-fifth is the fact that the
the ninety-sixth is the fact that the
the ninety-seventh is the fact that the
the ninety-eighth is the fact that the
the ninety-ninth is the fact that the
the hundredth is the fact that the

The hundred and first is the fact that the

The hundred and second is the fact that the

The hundred and third is the fact that the

The hundred and fourth is the fact that the

The hundred and fifth is the fact that the

The hundred and sixth is the fact that the

The hundred and seventh is the fact that the

The hundred and eighth is the fact that the

The hundred and ninth is the fact that the

The hundred and tenth is the fact that the

The hundred and eleventh is the fact that the

The hundred and twelfth is the fact that the

3 DEN VÄSTTYSKA SMOG-REGLERINGEN

3.1 Regelsystemets uppbyggnad och innehåll

Huvuddelen av åtgärder mot luftföroreningar ligger i Väst-tyskland på delstatsnivå. Den grundläggande författningen för åtgärder mot skadlig miljöpåverkan genom luftföroreningar, buller, skakningar och liknande företeelser är dock federal. Det är den federala immissionsskyddslagen (Bundes-Immissions-schutzgesetz) som tillkom år 1974. Denna lagstiftnings syfte är enligt dess inledande paragraf att skydda såväl människor som djur, växter och annat från skadlig påverkan från den om-givande miljön.

Immissionsskyddslagen innehåller bl.a. grundläggande regler om tillståndsplikt för vissa industrianläggningar, övergrip-ande krav på hur motorfordon skall vara utrustade för att skadliga utsläpp skall minimeras samt regler om att inskränk-ning av trafiken får ske vid vissa tillfällen. I sistnämnda avseende gäller enligt 40 § immissionsskyddslagen att respek-tive delstatsregering bemyndigas att i förordning bestämma områden där trafiken med motordrivna fordon skall begränsas eller förbjudas vid tillfällen då det råder inversion, dvs. då det bildas ett lock av varmare luft över ett kallare luft-skikt närmare marken. Avsikten med en begränsning eller ett förbud skall vara att därigenom hindra eller undanröja en tillväxt av skadliga ämnen luften. I förordningen får också bestämmas hur länge det är erforderligt att en begränsning eller ett förbud skall gälla.

Med detta bemyndigande som grund har ett flertal delstater utfärdat s.k. smogförordningar. Flera nu gällande förordning-ar utfärdades år 1985. För att främja en större enhetlighet mellan de olika delstaterna utarbetades år 1987 av ett del-statsutskott en mönsterförordning som är avsedd att utgöra förebild för nya eller ändrade smogförordningar. Med ledning av mönsterförordningen har under år 1988 flera delstater be-

slutat om nya eller ändrade smogförordningar. Därvid har man också beaktat de erfarenheter som vunnits vid smogsituationer under senare år, då det i några fall varit inskränkningar av trafiken. Det bör dock påpekas att vissa delstater ännu inte har fattat beslut om någon smogförordning.

Smogförordningarna är således inte identiska utan varierar mellan delstaterna vad gäller detaljer. De uppvisar emellertid så stora likheter att det går att samlat beskriva deras innehåll.

Reglerna inleds med att vissa kriterier anges som skall vara uppfyllda för att ett inversionsväderläge skall anses föreligga. Inversion i en förordnings mening föreligger sålunda när temperaturen inom ett luftskikt, som är närmare marken än 700 m, stiger med höjden. Vindhastigheten nära marken skall sedan mer än tolv timmar vara mindre än 3 m/sek. och det skall på grund av de meteorologiska kunskaper som finns hos den tyska vädertjänsten inte vara uteslutet att detta väderläge varar längre än 24 timmar.

De åtgärder som skall vidtas i inversionslägen är uppdelade på tre larmnivåer; varningslarm, larmnivå 1 och larmnivå 2.

Respektive larmnivå uppnås när koncentrationen av något av de skadliga ämnena uppgår till det värde som framgår av tabellen på följande sida.

Beträffande mättider och multiplikator är det vissa detaljskillnader mellan delstaterna. Tabellen upptar vad som gäller för Hamburg. För att larm skall utlösas krävs att gränsöverskridande värden förekommer på ett antal skilda mätställen. Som framgår av tabellen måste det upptagna medelvärdet föreligga tre respektive 24 timmar.

Ämne	Varningsnivå	Larmnivå 1	Larmnivå 2
3-timmars medelvärde:			
Svaveldioxid	600 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	1 200 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	1 800 $\mu\text{g}/\text{m}^3$
Kvävedioxid	600 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	1 000 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	1 400 $\mu\text{g}/\text{m}^3$
Koloxid	30 mg/m^3	45 mg/m^3	60 mg/m^3
24-timmars medelvärde:			
Svaveldioxid + 2 x partikel- mängden	1,10 mg/m^3	1,40 mg/m^3	1,70 mg/m^3

Beslut huruvida larm skall utlösas fattas av den som därtill är behörig, vilket i de flesta delstater torde vara vederbörande delstats miljöminister. När någon av åtgärdsnivåerna har införts tillkännages detta i radio och TV. Meddelandet skall upprepas med vissa intervall. Även när åtgärdsnivåerna upphör att gälla tillkännages detta genom radio och TV.

Vid varningsnivån är det meningen att människorna skall förbereda sig på ett larm. Varningsnivån skall medverka till att ingen blir överraskad om larmnivå 1 eller 2 utlöses. Människorna uppmanas att inte köra bil utan i stället använda kollektiva transportmedel. När det gäller anläggningar för uppvärmning sker viss omställning till bränsle med mindre svavelhalt. Varningsnivån innebär också att temperaturen bör sänkas till 18° C i skolor, förvaltningsbyggnader, varuhus etc.

Vid larmnivå 1 och 2 är det förbjudet att köra motordrivna fordon inom de områden som är betecknade spärrområden. För exempelvis Västberlin är spärrområdet detsamma som hela stadsområdet, medan Hamburgs spärrområde begränsas till den centrala delen av staden. För delstaterna i övrigt är

spärrområdena delar av de tätast befolkade tätorterna. Spärrområdena är fastställda på förhand av delstatens regering och framgår av en kartbilaga till respektive smogförordning.

Fordon som drivs med elmotor eller med en förbränningsmotor med reglerad trevägskatalysator (USA-krav) är undantagna från förbud. Sådana fordon utmärks redan på förhand med en särskild dekal. Det är också föreskrivet att undantag skall göras för transporter för vissa speciella ändamål. Det rör sig bl.a. om kollektivtrafikfordon, taxibilar, tjänstefordon för krigsmakten, polisen, posten, tullen och brandväsendet samt ambulanser och läkarfordon i brådskande tjänsteangelägenheter. Vidare skall vissa handikappfordon undantas liksom under vissa förhållanden offentliga servicefordon.

Det finns också möjlighet att göra vidare undantag om det är nödvändigt för att upprätthålla produktionen eller för att förse invånarna med livsnödvändiga varor och tjänster. Undantag får också göras om användningen av fordonet sker i offentligt intresse.

Förutom det ovan beskrivna förbudet för trafik med motordrivna fordon innebär införande av larmnivå 1 och 2 att olika slags inskränkningar beträffande driften av industrianläggningar införs i avsikt att minska utsläpp av förorenande ämnen. Under tid då larmnivå 2 råder kan driften av vissa industrianläggningar vara helt förbjuden. Larmnivå 2 kan också medföra att bestämmelser införs för högsta tillåtna rumstemperatur i alla fastigheter.

3.2 Tillämpning och erfarenheter

Vi har studerat hur den ovan beskrivna lagstiftningen tillämpas i Västberlin och Hamburg samt inhämtat erfarenheter från vidtagna åtgärder.

Av 750 000 motorfordon i Västberlin är följande 210 000 undantagna från körförbud:

- 45 000 personbilar med katalytisk avgasrening som uppfyller USA-krav
- 55 000 personbilar med katalytisk avgasrening som uppfyller krav enligt EG-direktiv
- 30 000 fordon med tillstånd från polisen
- 80 000 fordon som undantagits i lagstiftningen.

Under 1987 utlöstes i Västberlin följande åtgärder:

Period	Nivå
21/1 06.15 - 22/1 12.00	Varningslarm
31/1 06.00 - 1/2 06.15	Varningslarm
1/2 06.15 - 3/2 06.00	Larmnivå 1
3/2 06.00 - 3/2 15.00	Varningslarm
4/2 09.00 - 6/2 03.00	Varningslarm
25/2 09.00 - 26/2 03.00	Varningslarm

Den 1 och 2 februari tjänstgjorde 600 polismän. 16 000 motorfordon som körde utan tillstånd stoppades.

Lokaltrafiken hade den 2 februari ca 800 000 fler trafikanter än normalt, vilket motsvarar en ökning med 40 %.

Emissionerna från trafiken minskade med 90 % vad avser koloxid och bly samt med 60 % vad avser kväveoxid och partiklar. Genom körförbudet erhöles en genomsnittlig minskning i staden av partiklarna i luften med 8 %. I områden nära de stora trafiklederna var minskningen större.

I Hamburg har man sedan år 1986 förutom smogreglering också en "Luftreinhalteplan". Planen behandlar följande områden:

- * Beskrivning av planområdet (markanvändning, klimat, temperatur, vindförhållanden etc.)
- * Emissioner (industri, hantverk, bostäder, trafik)
- * Immissioner (luftövervakning, specialmätprogram, trender etc.)
- * Effektundersökningar (människor, djur, växtlighet, mark)
- * Orsaksanalys, åtgärder och prognoser (orsaksanalys, åtgärder 1982-85, lagar, sanering, planer 1985-93).

Utöver denna plan finns särskilda organisations- och åtgärdsplaner för genomförandet av ett förbud. Bl.a. har gatukontor, lokaltrafik och polis i detalj utarbetade arbetsbeskrivningar. Alla erforderliga trafikskyltar finns också uppsatta så att de kan öppnas vid behov.

Även i Hamburg utlöste man under 1987 en dags körförbud. Någon skriftlig dokumentation från detta finns dock inte.

4 ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

4.1 Luftföroreningssituationen

Luftföroreningssituationen i våra tätorter och då inte minst i våra storstäder bestäms till största delen av utsläppen från vägtrafiken. Under 1970- och 1980-talen har utsläppen från andra källor som uppvärmning och industrier successivt minskats genom olika åtgärder. Samtidigt har trafikarbetet ökat drastiskt utan att reningsåtgärder i motsvarande grad införts på fordonen. De åtgärder som successivt införs - med början för personbilar obligatoriskt från 1989 års modell och genom ekonomiska styrmedel för 1987 och 1988 års modeller samt för tunga fordon en bit in på 1990-talet - kommer att ge full effekt först några år in på 2000-talet och kan då till stor del ha motverkats av trafikökningar.

Utöver utsläppen från trafiken - och eventuellt andra källor i kommunen - bestäms luftföroreningssituationen av kommunens läge och väderförhållanden. Vissa orter är så belägna att de luftföroreningar som alstras i kommunen och dess närhet starkt påverkar luftkvalitén i kommunen även vid normal väderlek. Detta innebär att utrymmet för "tillskott" från t.ex. trafiken är litet innan man nått upp till föroreningshalter som inverkar negativt på människors hälsa.

Luftföroreningar känner inga gränser och sprids över långa avstånd. Det betyder att Sverige utsätts för en basbelastning av vissa föroreningar till följd av utsläpp som sker i andra länder - såväl väst- som östeuropeiska. På motsvarande sätt bidrar de svenska utsläppen till att förvärra situationen i grannländerna.

Denna utifrån kommande belastning kan uppnå extra höga värden vid vissa vädersituationer t.ex. då det råder stabila inversionförhållanden över stora delar av Europa med samtidig intransport av luft till Sverige från kontinenten.

Även lokala inversionsförhållanden medför ökad luftförorening. Vid sådana situationer är ventilationen dålig vilket medför att halterna hela tiden ökar. Sådana inversionsförhållanden uppstår främst vintertid. Betydelsen av utifrån kommande luftföroreningar och risken för lokalt bildade inversioner varierar starkt mellan kommuner bl.a. beroende på det geografiska läget.

4.2 Föroreningar

De i detta sammanhang relevanta föroreningarna är koloxid, kväveoxider - främst kvävedioxid, svaveldioxid, partiklar, bly, ozon samt vissa kolväten.

Av dessa kommer utsläppen av svaveldioxid främst från andra källor än trafiken. Svavel finns i dieselbränsle vilket används främst av den tunga trafiken eftersom andelen dieselpersonbilar i Sverige är lågt. Därför kommer endast 3-4 % av de totala utsläppen av svaveldioxid i landet från biltrafik.

Blyutsläppen har successivt minskat och kommer framgent att ytterligare minska i takt med att användningen av blyfri bensin ökar. Drygt 30 % av den totala bensinkonsumtionen utgörs i dag av blyfri bensin.

Ozon - som bildas av kolväten och kväveoxider - tar en viss tid att bildas och därför kommer ozonet att drabba områden som ligger en bit från utsläppsområdet och på läsidan av detta. Av detta skäl är ofta höga ozonhalter föranledda av "import" från Europa. En viss bildning av ozon kan dock ske på läsidan av våra storstadsområden och utsläppen av kolväten och kväveoxider i Sverige kommer därför att bidra till höjning av ozonhalten i ett regionalt perspektiv.

4.3 Bedömningsgrunder och gränsvärden

För vissa av de ovan angivna föroreningarna finns internationellt accepterade bedömningsgrunder rörande vilka halter som inte bör överskridas för att undvika hälsoeffekter. När de värden som anges endast strikt beaktar risken för hälsoeffekter brukar de benämnas "bedömningsgrunder". När man vid fastställande av värden eller genom särskilda tillämpningsanvisningar också beaktar vilka tekniska och ekonomiska möjligheter det finns att klara värdena brukar man tala om riktvärde eller gränsvärde. Detta innebär inte automatiskt att ett riktvärde/gränsvärde ligger högre än en "bedömningsgrund". Man kan ju välja - när de praktiska förutsättningarna föreligger - att istället öka säkerhetsmarginalen mot att hälsoeffekter skall uppstå.

En expertgrupp inom världshälsoorganisationen (WHO) har sålunda angett sådana bedömningsgrunder för bl.a. koloxid, kvävedioxid, svaveldioxid, partiklar och ozon. När det gäller kolväten finns motsvarande värden för vissa speciella kolväten. Däremot är det från hälsosynpunkt inte meningsfullt att försöka beräkna den samlade halten av kolväten eftersom det där ryms såväl skadliga som harmlösa ämnen. Denna totalhalt är däremot intressant när det gäller bildningen av ozon.

Även om dessa av WHO rekommenderade värden enligt definitionen ovan är att betrakta som bedömningsgrunder brukar de i dagligt tal benämnas "WHO:s riktvärden". Eftersom detta begrepp är vedertaget har vi valt att fortsättningsvis använda detta även om, som påpekas av WHO:s expertgrupp, inga tekniska eller ekonomiska värderingar av möjligheterna att klara värdena har gjorts.

I tabellen nedan återges "WHO:s riktvärden" för några av de föroreningar som är relevanta i detta sammanhang.

Ämne	Riktvärde	Medelvärdestid
Svaveldioxid	500 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	10 minuter
	350 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	1 timme
Koloxid	100 mg/m^3	15 minuter
	60 mg/m^3	30 minuter
	30 mg/m^3	1 timme
	10 mg/m^3	8 timmar
Kvävedioxid	400 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	1 timme
	150 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	24 timmar
Ozon	150-200 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	1 timme
	100-120 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	8 timmar

Riktvärdena är valda så att de - med nuvarande kunskap - beaktar risken för påverkan inte bara på en medelbefolkning utan även på vissa känsliga grupper i samhället, t.ex. astmatiker, allergiker och personer med kroniska luftvägssjukdomar. Denna grupp är i storleksordningen 1 miljon människor i Sverige.

"WHO:s riktvärden" är s.k. takvärden (maxvärden) som aldrig bör överskridas. De tar hänsyn till den verkliga expositionen för människor. Detta gör att även t.ex. extrema vädersituationer skall beaktas liksom det faktum att människors exposition inte enbart bestäms av kvalitén på utomhusluften utan också av förekomsten av andra källor som kan finnas i bostäder eller på arbetsplatser. Detta medför att WHO:s riktvärden inte alltid kan användas direkt för att bedöma vilka luftkvalitetskrav som skall gälla under "normala" förhållanden. Därför har flera länder - på grundval av WHO:s medicinska bedömningar - utarbetat riktvärden som inte behöver klaras under extrema väderförhållanden och som endast avser kvalitén på utomhusluften. Vid fastställandet av dessa riktvärden

har också värderats vilka praktiska möjligheter som finns att klara dem.

I Sverige finns ännu inga sådana officiellt publicerade riktvärden. Inom naturvårdsverket pågår emellertid arbete med att fastställa sådana - ett arbete som befinner sig i slutskedet. De slutliga riktvärdena kommer som nämnts i hög grad att baseras på WHO:s bedömningar. Liknande riktvärden finns redan i flera andra länder och inom EG för vissa typer av föroreningar.

I vårt uppdrag ingår bl.a. att lämna förslag till vilka gränsvärden som bör gälla för att biltrafiken tillfälligt skall få förbjudas eller begränsas.

Sådana gränsvärden bör givetvis utgå från de hälsoeffekter som kan förväntas hos en befolkning som exponeras för föroreningarna i fråga. Vi skall enligt tilläggsdirektiven föreslå lagstiftning som möjliggör ingripanden mot trafiken vid speciellt svåra luftföroreningssituationer - situationer som väntas uppstå relativt sällan.

Grunderna för "WHO:s riktvärden" passar relativt väl för detta syfte, dock med beaktande av vad som ovan sägs beträffande eventuell inverkan av andra källor inomhus. Däremot är den typ av riktvärden som är under utarbetande vid naturvårdsverket och som redan finns i bruk i flera länder mindre passande att direkt lägga till grund för en gränsvärdesättning i det sammanhang som vi har att behandla.

Det bör poängteras att flera av de luftföroreningar som berörs ovan har likartade effekter på människor som exponeras för dem, varför en samtidig förekomst av flera föroreningar kan ge allvarligare effekter än om endast en av föroreningarna förekommer vid i övrigt samma halt. Huruvida sådana förhållanden i verkligheten råder varierar mellan kommuner och regioner beroende på vilka andra källor än trafiken som påverkar luftföroreningssituationen och vilken inverkan lång-

väga luftföroreningar har. Ingen av de ovan beskrivna typerna av värden beaktar risken för sådana additionseffekter.

Utöver en bedömning av risken för hälsoeffekter måste man, som berörts ovan, när man slutligt fastställer ett praktiskt gränsvärde, givetvis också beakta vilka ingrepp i olika samhällsaktiviteter som skulle erfordras för att motverka ett överskridande av gränsvärdet. Även detta varierar från kommun till kommun beroende på bl.a. möjligheter att lösa trafikbehoven med kollektiva trafikmedel, förekomst av viktiga industriverksamheter som berörs och liknande.

Frågan om fastställande av gränsvärden rymmer således en mängd olika aspekter och hänsynstaganden, t.ex. vilka åtgärdsalternativ som finns, vilka ambitioner man har när det gäller skydd av hälsan, vilka olika föroreningar som förekommer i en viss kommun samt - som berörs nedan - vilka mätmetoder som används. Vissa av dessa aspekter har vi av tidskäl inte närmare kunnat utreda - andra är av sådan lokal karaktär att de måste belysas i det enskilda fallet.

Vi har därför inte ansett det möjligt eller lämpligt att i detalj fastställa generella gränsvärden som skall användas av alla berörda kommuner. Fastställandet av gränsvärde bör i stället, med beaktande av vad som ovan anförts, ske i varje enskilt fall.

En annan fråga som uppstår är för vilka olika föroreningar som gränsvärden skall fastställas.

I den västtyska smoglagstiftningen finns gränsvärden för koloxid, kvävedioxid, svaveldioxid samt partiklar i kombination med svaveldioxid.

Det kan synas naturligt att det finns en koppling mellan de gränsvärden som används i en förbudslagstiftning och effekten av de åtgärder man vidtar när man utnyttjar lagstiftningen. Detta innebär främst att sådana föroreningar som är kopp-

lade till trafiken borde vara gränsvärdesatta, dvs. koloxid, kvävedioxid och partiklar.

Visserligen härrör även ozon till stor del från utsläpp i trafik men en minskad trafik leder inte lokalt till minskade ozonhalter - snarare tvärtom.

Enligt våra direktiv skall den tilltänkta lagstiftningen vara tillämplig vid speciellt svåra luftföroreningssituationer. Vid de väderförhållanden när sådana situationer kan förväntas uppstå är det från hälsosynpunkt väsentligt att begränsa utsläppen av alla föroreningar - inte bara dem som överskrider ett visst gränsvärde. Inte minst viktigt är i detta sammanhang vad som ovan sägs beträffande likartade effekter av olika föroreningar.

Om ett förbud meddelats därför att t.ex. ett gränsvärde för svaveldioxid överskridits är det från hälsosynpunkt angeläget att också begränsa halterna av bl.a. kvävedioxider och partiklar även om eventuella gränsvärden för dessa föroreningar inte överskrids. Åtgärder för att begränsa dessa senare föroreningar behöver därför inte påverka halten av den förorening som utlöste förbudet för att de skall anses motiverade från hälsosynpunkt.

Denna senare aspekt när det gäller att bestämma för vilka föroreningar gränsvärden skall fastställas är viktig att beakta. Man kan nämligen förvänta sig att höga luftföroreningshalter från kontinenten ofta är förorsakade av svaveldioxid medan som ovan nämnts trafiken endast i liten grad påverkar halten av detta ämne.

Med tanke på de skillnader i situationen som förekommer mellan olika kommuner och regioner har vi, utöver de generella synpunkter som anges ovan, inte ansett det lämpligt att i detalj ange för vilka typer av föroreningar gränsvärden bör sättas.

4.4 Mätmetoder

I Sverige saknas f.n. riktlinjer för hur ett mätsystem för att mäta luftkvaliteten i en tätort skall utformas. Av en kartläggning genomförd av Statistiska centralbyrån 1986 framgår att förfarandet varierar starkt från kommun till kommun. Detta kan givetvis till en del förklaras av skillnader i kommunernas storlek, men även mellan kommuner av samma storlek förekommer stora variationer i mätsystemets utformning där mätverksamhet över huvud taget bedrivs.

Skillnaderna rör instrumenteringen, instrumentens placering och vilka föroreningar som mäts. I vissa fall används en eller flera stationära mätstationer som kontinuerligt mäter förhållandena i en given punkt, i andra fall används mobila mätstationer som periodvis registrerar förhållandena på olika ställen i kommunen. Ibland används en kombination av fasta och mobila mätstationer.

På senare tid har man för vissa föroreningar börjat använda optiskt baserad mätteknik som mäter medelsituationen längs en mätsträcka. Denna senare teknik mäter av praktiska skäl föroreningssituationen "ovan tak" medan fasta och mobila mätstationer av traditionell typ kan placeras såväl "ovan tak" som i marknivå.

I Västtyskland använder man sig av marknära stationära mätstationer (på en höjd av 2-4 m över mark) ofta placerade i ett rutnät på 4x4 km. Man registrerar normalt halterna av svaveldioxid, koloxid, kvävedioxid och partiklar.

Vi har inte ansett det vare sig möjligt eller lämpligt att i detalj ange hur ett mätsystem, som skall ligga till grund för regler om tillfälliga förbud mot biltrafik, skall utformas. Däremot vill vi peka på vissa allmänna synpunkter som bör beaktas.

De mätvärden som används bör vara representativa för det område som är tänkt att omfattas av restriktionerna. Detta innebär att man antingen måste använda flera mätstationer, placera mätstationen på en representativ plats ovan tak eller använda en mätmetod som på annat sätt registrerar ett medelförhållande.

Vidare bör uppmätta mätvärden inte vara helt tillfälliga. Detta kan avgöras genom information om hur halterna kontinuerligt har utvecklats och genom kännedom om hur vädersituationen har utvecklats och kommer att utvecklas. Detta senare berörs närmare nedan.

Vi vill också peka på det samband som råder mellan mätmetoder och gränsvärde. De bedömningsgrunder/riktvärden som har angetts i tidigare avsnitt relateras till platser där människor normalt vistas. Översatt till mätsystem bör således fastställda gränsvärden som i grunden relaterats till WHO:s bedömningsgrunder, eller liknande, uppmätas i marknivå.

Föroreningshalten är normalt lägre ovan tak. Om man använder sig av ett mätsystem som registrerar denna situation bör därför gränsvärdena justeras i motsvarande grad för att motsvara en situation som gäller där människor normalt vistas. Några allmängiltiga regler för hur en sådan omräkning skall ske finns inte. Detta måste bedömas från fall till fall.

4.5 Prognosmöjligheter

De situationer vid vilka lagstiftningen om tillfälligt förbud mot biltrafik kan komma att tillämpas kommer i hög grad att styras av förekomsten av s.k. inversionsskikt. Vid inversion ökar temperaturen med höjden upp till ett visst "skikt". Enligt de västtyska bestämmelserna skall detta skikt ligga på högst 700 meters höjd för att smogreglernas förutsättningar beträffande väderleken skall anses vara uppfyllda.

De åtgärder som är aktuella att använda vid särskilt besvärliga luftföroreningssituationer kommer att medföra stora ingrepp i de normala samhällsfunktionerna och kräver - för att minimera negativa följdverkningar - lång förberedelsetid. Det vore därför önskvärt med ett system som gör det möjligt att på ett tidigt stadium förutse att inversioner kommer att uppstå.

Med tanke på de omfattande ingreppen är det också viktigt att inversionen inte är helt tillfällig utan att man kan förvänta sig att den består under en viss tidsrymd. Av detta skäl är det viktigt med en prognos över hur länge ett redan registrerat inversionsförhållande kan förväntas bestå. Detta senare är också reglerat i den västtyska smoglagstiftningen.

Det är således viktigt att kanaler med väderlekstjänsten etableras så att kontinuerliga prognoser kan erhållas beträffande förväntad varaktighet av uppkomna inversionsförhållanden. Det vore säkert också av värde om ett förvarningssystem skulle kunna utvecklas tillsammans med väderlekstjänsten. Med ett etablerat förvarningssystem ges en kommun betydligt längre förberedelsetid för att vidta de åtgärder som krävs vid ett besvärligt väderläge.

4.6 Form för ny reglering

Av direktiven framgår att en reglering, antingen i form av en ny lagstiftning eller genom ändring av befintlig, skall ge kommunerna möjlighet att tillfälligt förbjuda eller begränsa biltrafiken i besvärliga luftföroreningssituationer.

Först belyser vi frågan om möjligheterna till ingripanden med nuvarande reglering samt om nya regler bör tillföras rättssystemet genom ny lagstiftning eller genom ändring av en befintlig författning.

Såsom framgått av översikten av gällande bestämmelser finns vissa möjligheter att lokalt påverka i vilken utsträckning

trafiken bidrar till förorening av luften på platser där människor vistas. Dessa möjligheter är dock av begränsad omfattning och har endast i enstaka fall direkt använts för att undanröja negativa miljöeffekter från trafik. Oftast tar gällande regler sikte på utsläpp från industrianläggningar och andra miljöpåverkande s.k. punktkällor. Det har emellertid i vissa fall förekommit framställningar om skyldighet för väghållare att vidta åtgärder beträffande väganläggningar för att reducera negativa effekter på miljön. Det har dock i de flesta fallen rört sig om bullerproblem.

De åtgärder som synes ligga inom nuvarande lagstiftnings ram är sådana som har till syfte att få till stånd en permanent förändring av trafiken. Det kan röra sig om s.k. trafiksaner-
ingar, där viss trafik förbjuds på vissa gator, eller där gator enkelriktas. Det är dock inte ovanligt att vissa an-
lägna transporter får utföras på avstängda gator, i varje fall mellan vissa klockslag, men förbudet är inte relaterat till en dagsaktuell trafiksituation eller akut miljöbelast-
ning.

Åtgärder som kan vidtas med nuvarande regler syftar, i den mån de är betingade av luftkvalitetsaspekter, till att få till stånd en generell sänkning av föroreningshalterna eller i varje fall att något ytterligare tillskott till belast-
ningen inte sker. Det är viktigt att påpeka den grundläggande betydelse som åtgärder med detta syfte har. Enligt vår upp-
fattning bör tillgängliga resurser i första hand satsas på åtgärder som ger en allmän permanent sänkning av förorening-
arna. Emellertid kan det vara motiverat att i extremt besvär-
liga föroreningssituationer som en nödatgärd kunna förbjuda att motordrivna fordon framförs inom utsatta områden. Med hänsyn till de vittgående följder som ett sådant förbud kan få måste, om denna möjlighet skall kunna användas med accep-
tabla negativa konsekvenser, resurser anslås för ett omfatt-
ande planeringsarbete och för en beredskapsorganisation.

De författningar som finns ger för närvarande ej någon direkt möjlighet att förbjuda eller begränsa motordriven trafik i den mening och omfattning som här kan komma i fråga. Genom lokala trafikföreskrifter kan trafik med motordrivna fordon förbjudas på viss väg eller vägsträcka eller på samtliga vägar inom ett visst område. Det som avses därmed torde dock främst vara åtgärder av trafikreglerande art för att möjliggöra ökad framkomlighet och säkerhet. Prägeln av trafikreglering i betydelse att trafikströmmen flyttas inom ett begränsat område genom det nämnda slaget av lokala trafikföreskrifter är ganska tydlig. Ett förbudande av motordriven trafik inom en betydande del av en kommuns totala yta kan knappast tänkas ha varit åsyftad vid tillkomsten av nämnda regel. Dessutom skall lokala trafikföreskrifter, efter beslut i trafiknämnden, föras in i liggare samt kungöras i författningssamling och införas i ortstidning eller utmärkas med vägmärken. Den karaktär av snabbt verkande beslut i en undantagssituation som de nya reglerna bör medge stämmer inte in på systemet med lokala trafikföreskrifter.

Slutsatsen av det ovan anförda blir att om det skall bli möjligt att vidta snabba verkningsfulla åtgärder i en akut situation, särskilda regler därom måste tillföras regel-systemet. Detta kan ske antingen genom att en gällande författning kompletteras med sådana regler eller genom att en särskild författning utfärdas. Med hänsyn till att de nya reglerna torde kräva lagform (se inledningen till specialmotiveringen) kan det inte komma i fråga att arbeta in dem bland vägtrafikkungörelsens bestämmelser om lokala trafikföreskrifter, vilket annars skulle ha varit det mest närliggande.

Det är i och för sig tänkbart att tillföra miljöskyddslagen eller hälsoskyddslagen de nya reglerna. Det bör emellertid beaktas att såväl miljöskyddslagen som hälsoskyddslagen har ett vidsträckt tillämpningsområde. Det är måhända mindre lämpligt att tynga dessa lagar med nu aktuella regler. Dessa regler blir begränsade till sin omfattning så till vida att de är avsedda att användas vid ytterst speciella situationer.

Med hänsyn bl.a. härtill är det inte lämpligt att införliva dem med någon av de angivna lagarna. Slutsatsen blir att de nya reglerna bör utfärdas i form av en särskild författning.

4.7 Beslutsfattande samt förutsättningar för att förbud skall få meddelas

Vår uppgift har varit att utarbeta förslag till en lagreglering som ger kommunerna möjlighet att tillfälligt förbjuda eller begränsa biltrafik. Detta har varit utgångspunkten. Lagstiftningen skall alltså innehålla ett bemyndigande att förbjuda biltrafik.

Om inte direktiven hade varit så klara och entydiga beträffande vem som skall ha beslutanderätten, hade det möjligen varit befogat för oss att också överväga om avgörandet i stället kunde anförtros någon annan beslutsfattare, exempelvis länsstyrelsen. Emellertid ges det knappast något sådant utrymme med den utformning som uppdraget har fått, varför vi utgår från att rätten att meddela förbud i den akuta luftföroreningssituationen skall tillkomma den enskilda kommunen.

För att kommunen skall ha denna rätt skall det föreligga en särskilt besvärlig luftföroreningssituation. Frågan huruvida en sådan är för handen i den speciella situationen rymmer ett flertal aspekter. Det gäller här att fastställa de olika förutsättningar med avseende på bl.a. gränsvärden och väderläge som måste vara uppfyllda för att en sådan situation skall anses föreligga. Även om det inte rör bedömningen av hur besvärlig en viss luftföroreningssituation är finns det skäl att i detta sammanhang också väga in hur god beredskapen att möta de negativa konsekvenserna av ett förbud är.

Som påpekats ovan är det fastlagt att beslutanderätten skall tillkomma den enskilda kommunen. Det är emellertid inte därigenom givet att det också skall vara kommunen som skall ange

förutsättningarna för ett förbud. Det finns tvärtom en rad beaktansvärda skäl för andra lösningar i det avseendet.

Ett förbud kan förväntas få effekter på näringslivet m.m. inte bara inom kommunen utan även långt från denna. Med hänsyn härtill finns goda skäl för uppfattningen att det bör anses vara en riksangelägenhet att forma de förutsättningar under vilka förbud skall få tillgripas. Det kan dessutom tänkas vara en fördel med en bedömning för hela riket av gränsvärden, mätmetoder och krav på väderprognoser.

Emellertid har, som tidigare utvecklats, luftförorenings-situationer ofta en lokal prägel. Vidare finns skilda förutsättningar beträffande möjligheterna att hantera en förbudssituation. Av dessa och likartade skäl samt med särskild hänsyn till den stora vikt som fästs vid kommunernas självständiga ställning finns det anledning att låta den enskilda kommunen även ställa upp de förutsättningar som skall gälla för att förbud skall få utfärdas. Med detta ansvar följer då naturligen också ansvaret för att bestämma vilka delar av kommunens område som skall kunna bli föremål för ett förbud. Med andra ord bör det vara en kommunal angelägenhet att fastställa var förbud skall kunna gälla.

Kommunernas ställningstaganden beträffande dessa frågor och andra huvudfrågor som hör ihop med en situation med förbud mot trafik med motordrivet fordon bör komma till uttryck i en beredskapsplan.

Alla de kommuner som anser att behov av ett ingripande mot trafiken kan komma att uppstå bör utarbeta en beredskapsplan. Även om det är troligt att åtgärder enligt den lagstiftning som här föreslås främst kommer i fråga i storstadsområdena finns det ingen anledning att begränsa möjligheten att använda sig av förbudslagstiftningen till endast vissa kommuner.

Kommunen bör ha rätt att meddela ett förbud först sedan en beredskapsplan är antagen och det därmed kan förutsättas att ett omfattande planeringsarbete har utförts.

4.8 Innehållet i en beredskapsplan

En beredskapsplan för särskilt svåra luftföroreningssituationer skall innehålla vissa bestämda delar. I lagtexten bör anges de delar som måste finnas med för att planen skall uppfylla minimikrav vad gäller gjorda överväganden och planeringsåtgärder. Redovisningen av de överväganden som ligger bakom framställda förslag kan naturligen vara mer eller mindre utförlig. De krav på planen som bör uppställas i lagstiftningen torde lämpligen inte vara mer detaljerade än att det går att konstatera att kommunen har tagit ställning till hur den aktuella delfrågan skall vara löst. Krav på detaljredovisning i alla delar binder endast onödigt kommunernas planeringsverksamhet. De lokala förhållandena kan dessutom vara så mångskiftande att olika delar av planen kräver helt olika omfattning av överväganden från olika kommuner. En annan sak är att det i praktiken oftast torde framstå som nödvändigt att det finns beredskap och planläggning i långt större utsträckning än vad som motsvaras av de krav som bör uppställas i lagstiftningen på en beredskapsplan.

De delar som bör vara obligatoriska i en beredskapsplan är i huvudsak följande; en utifrån lokala förhållanden bestämd definition av vad som skall anses vara en särskilt svår luftföroreningssituation med uppgift om vilka gränsvärden för förorenande ämnen, mätmetoder, varaktighet av föroreningar samt väderbetingelser som därvid skall vara gällande, bestämning av vägar eller områden där förbud kan meddelas, organisation och översiktlig omfattning av förberedelser för en förbudssituation samt reglering av i vilken utsträckning generella och individuella undantag från ett förbud skall

komma i fråga. Dessa delar skall något kommenteras i det följande.

A. Definition av "särskilt svår luftföroreningssituation"
m.m.

Förbudet mot biltrafik skall kunna användas endast i besvärliga luftföroreningssituationer. Det skall ha karaktär av en nödåtgärd i avsikt att undvika akuta negativa hälsoeffekter för stora befolkningsgrupper. Som tidigare påpekats torde luftföroreningssituationen i inte ringa grad variera mellan olika trakter vad gäller sammansättning, utbredning och varaktighet. Lokala betingelser i form av speciella topografiska förhållanden samt antal och slag av emitterande industrier m.m. sätter också sin speciella prägel på varje område. Det kan därför på goda grunder antas att de fakta beträffande vädersituation och föroreningssammansättning som på en viss ort eller inom ett visst område skulle konstituera en särskilt svår luftföroreningssituation inte bör anses vara så alarmerande på en annan ort. Framför allt kan det geografiska läget och klimatförhållandena vara sådana omständigheter som kan tänkas leda till skilda bedömningar.

Vi har bl.a. mot bakgrund av det sagda valt att inte lägga fast bestämda gränsvärden för föroreningsämnen som en förutsättning för att förbud skall få meddelas. Inte heller anser vi att det bör centralt fastställas att någon bestämd vädersituation skall föreligga och att viss varaktighet av denna skall antas för att det skall vara motiverat med förbud.

I stället skall kommunen mot bakgrund av de lokala förhållandena vad gäller såväl luftföroreningar som trafikapparatus utformning i sin beredskapsplan ange vilka förutsättningar som skall vara för handen för att det skall anses föreligga en särskilt svår luftföroreningssituation. Förutsättningarna skall avse bl.a. föroreningsämnen, halter av dessa ämnen, mätmetoder, varaktighet av föroreningarna, väderläge och förväntad utveckling av vädret.

Det kan också, om kommunen bedömer det lämpligt, förekomma mer än ett gränsvärde för varje ämne. Om kommunen finner att de lokala förhållandena påkallar det bör det vara möjligt att ha två åtgärdssteg med avseende på biltrafiken. Det kan då vara så att vid steg 1 av särskilt svår luftföroreningssituation förbjuds trafiken endast mellan vissa angivna klockslag eller gäller ett förbud endast en begränsad del av den totala trafikvolymen, t.ex. personbilstrafiken. Vid steg 2 blir förbudet mera heltäckande till tid och trafikvolym.

Våra överväganden beträffande föroreningar, bedömningsgrunder, mätmetoder och prognosmöjligheter framgår av avsnitt 4.2-4.5.

I detta sammanhang vill vi peka på att det kan vara lämpligt att, efter mönster av det västtyska systemet, förutom en eller två nivåer då förbud skall meddelas, även ha en varningsnivå. Fördelarna med ett sådant system är att organisationen kommer i gång i ett tidigt skede. Därigenom finns det möjligen utsikter att genom exempelvis en massiv informationskampanj medverka till att trafiken minskar på frivillighetens väg och att de bestämda gränsvärdena för förbud därigenom inte kommer att uppnås. En varningsnivå ger också den fördelen att människor kan ändra sitt resmönster och få möjligheter att planera för hur man skall resa i en förbudssituation.

Något krav på att det i planen skall vara fastställt gränsvärden för en varningsnivå anser vi oss inte böra ställa. Som ovan anförts finns det emellertid goda skäl för ett varningsläge.

B. Förbudsområden

Det bör vara möjligt att meddela förbud för såväl enstaka vägar som för samtliga vägar inom ett eller flera områden,

eller för hela kommunen. Bestämningen av de vägar eller områden där förbud skall kunna meddelas skall vara klar på förhand. Därför skall uppgift om detta tas in i beredskapsplanen. Det skall givetvis inte kunna komma som en överraskning för medborgarna att förbud meddelas för ett visst område. Däremot bör det inte finnas något hinder mot att kommunen bestämmer att förbud skall meddelas endast för ett av flera områden. Denna möjlighet bör i så fall framgå av beredskapsplanen. En sådan åtskillnad kan vara motiverad av att det är betydande lokala skillnader mellan olika områden inom kommunen vad gäller aktuell föroreningsbelastning.

Storleken och den exakta bestämningen av förbudsområdet är givetvis av ytterst stor betydelse för hur stor påverkan ett förbud får för samhällslivet. Ju större området är och ju flera viktiga vägar som därigenom inte får trafikeras, desto större negativa effekter kan förväntas. Samtidigt kan det antas att området inte får vara alltför litet för att ett förbud skall få någon verkan på luftföroreningssituationen.

Innan kommunen bestämmer vilka vägar eller områden som skall utgöra möjliga förbudsområden i planen bör därför en rad överväganden göras. Erfarenheter från tidigare besvärliga luftföroreningssituationer är betydelsefulla och bör här tas till vara. Det kan förmodas att kommunen härigenom kan ha en god ledning av var luftföroreningar främst lokaliseras. Denna kunskap bör givetvis användas vid bestämningen av förbudsområdet. Det finns också skäl att överväga huruvida det finns möjlighet att med bibehållen positiv effekt av ett förbud medge trafik i normal omfattning på något eller några genomgående trafikstråk. Om det bedöms vara oförenligt med ett gott resultat i luftkvalitetshänseende att tillåta genomfartstrafik längs ett stråk, bör det kanske övervägas att bestämma förbudsområdets gränser så att det ges möjligheter för den långväga trafiken att passera förbi området.

Planen bör vara helt klar i detaljerna så att det inte för någon väg eller gata kan råda tvivel om huruvida trafik är tillåten eller förbjuden i en förbudssituation.

C. Förberedelser för en förbudssituation

Beredskapsplanen skall innehålla en särskild del som reglerar dels den allmänna informationsinsats som skall förekomma då en beredskapsplan har antagits, dels de informationsåtgärder som skall förekomma då det finns anledning anta att en särskilt svår luftföroreningsituation snart kan uppkomma. Beträffande det sistnämnda kan detta till betydande del utformas som en åtgärdsplan för en varningsnivåssituation. Vidare bör planen innehålla en beskrivning av de åtgärder som skall vidtas för att lindra de negativa effekterna av ett förbud.

Den del som avser allmän information om beredskapsplan bör ta upp hur allmänheten skall få kunskap om planen och de effekter som ett förbud kan komma att få för gemene man. Annonsverksamhet och broschyrer är något som kanske bör övervägas i det sammanhanget. Denna del av planen bör också behandla hur invånare och förvaltningar i närliggande kommuner skall få tillräcklig kunskap om de följder som ett förbud kan få för dem.

Såvitt gäller förvaltningar i närliggande kommuner förutsätts att en betydande del av denna information har getts redan under arbetet med att utarbeta beredskapsplanen. Detsamma gäller polismyndigheten i kommunen samt länsstyrelsen. I den mån ytterligare information behövs i detta avseende bör den tas upp i beredskapsplanen.

Berörda trafikhuvudmän och de kollektivtrafikföretag som är verksamma i kommunen får förutsättas ha varit i så hög grad inblandade i planarbetet att de i de flesta fall är väl insatta.

Den del av planen som avser informationsåtgärder i ett läge då det finns anledning att befara att en särskilt svår luftföroreningssituation är förestående bör vara resultatet av ett omfattande och detaljerat planarbete utfört av olika kommunala förvaltningsgrenar med hjälp av bl.a. polismyndigheten och kollektivtrafikföretagen. Här bör vara planerat vilken informationsinsats gentemot allmänheten som skall förekomma och hur samarbetet med radio och TV skall gå till. Förberedelser för skyltsättning av förbud bör, i den utsträckning den inte är permanent förberedd, vara reglerade. Informationsinsatser på olika plan utgör naturligtvis betydelsefulla medel för att lindra negativa konsekvenser av ett förbud. Möjligheten att undanta viss trafik från ett förbud kan också medverka till att påfrestningarna blir begränsade. Det är även tänkbart att det är lämpligt att ändra skoltider och arbetstider eller vidta liknande åtgärder i avsikt att sprida resandet. En planering av hur kollektivtrafikens resurser skall kunna utnyttjas på bästa sätt bör redovisas. Telekedjor kan organiseras för att göra grannkommuner, företag, vissa verksamheter som är särskilt känsliga för avbrott m.fl. uppmärksamma på situationen.

Ordningen för inkallande av den kommunala nämnd eller det utskott, den ledamot eller den tjänsteman som har att på nämndens vägnar slutligt avgöra huruvida förbud skall meddelas, bör vara klarlagd.

D. Undantag

Enligt vårt förslag får kommunen, om en särskilt svår luftföroreningssituation föreligger, förbjuda trafik med motor drivet fordon. Det kan antas att det finns skäl att undanta viss trafik från förbudet. Förutom de undantag för transporter av nödkaraktär som bör framgå direkt av lagstiftningen bör det tillkomma kommunen att själv bestämma förutsättningarna för de övriga undantag som skall få förekomma. Det kan här bli fråga om generella undantag för vissa slags fordon, exempelvis eldrivna fordon, fordon som är utrustade med

katalytisk avgasrening och fordon för särskilda uppgifter såsom kollektivtrafikbussar och taxibilar. Även undantag för privatbilar med minst fyra personer kan tänkas. Det kan också vara angeläget att kunna undanta viss lastbilstrafik för att säkra varudistributionen. Det kan vidare övervägas att undanta vissa särskilt angivna grupper av trafikanter såsom handikappade. Även de som skall ombesörja kollektivtrafiken måste kanske undantas för sin färd till bussgarage eller motsvarande.

Rätten att i förväg göra undantag från förbudet mot biltrafik kan kommunen utnyttja till att själv välja ambitionsnivå för hur mycket trafik som kan accepteras i en förbudssituation och vilka konsekvenser för samhället i övrigt som är godtagbara.

De förutsättningar för undantag som ställs upp av kommunen bör vara utformade så att de överensstämmer med allmänna kommunalrättsliga grunder bl.a. så till vida att de bör följa principer om objektivitet och likställdhet mellan invånarna.

I största möjliga utsträckning bör beslut om undantag kunna meddelas långt i förväg. Det lär inte vara möjligt att ha en organisation som i någon större utsträckning tar ställning till undantagsframställningar i en pågående förbudssituation.

Beredskapsplanen bör därför innehålla en beskrivning av i vilken ordning undantag skall kunna sökas. Av beskrivningen skall framgå vilken kommunal nämnd som skall ha på sitt ansvar att pröva undantagsansökningarna.

För att underlätta kontrollen av att de fordon som kör under ett förbudsskede antingen tillhör en generellt undantagen grupp eller har ett individuellt undantag, får det i planen föreskrivas om skyldighet att ha fordonet märkt på visst sätt eller att medföra undantagsbeslutet vid färd.

4.9 Påverkansmöjligheter vid utarbetandet av en beredskapsplan

Ett förbud mot biltrafik i en storstad, där sådan trafik normalt utför en stor del av det totala trafikarbetet, medför en mängd verkningar på samhällslivet framför allt lokalt men även regionalt. Det kan förmodas att det innebär att betydande störningar uppstår såväl inom industriproduktionen som i handeln och tjänstesektorn.

Med hänsyn till de påfrestningar som kan drabba näringsliv, samhällsverksamhet och enskilda är det utomordentligt viktigt att utarbetandet av beredskapsplanen sker i samråd med företrädare för de samhällsfunktioner som kommer att vara direkt berörda av planens genomförande. Vidare bör samråd ske med dem som kan förväntas kunna bidra med betydelsefulla synpunkter på grund av sin speciella kompetens. Det bör därför föreskrivas i författningen att planens fastställande skall föregås av samråd med länsstyrelsen i länet, eventuellt i flera län om det kan anses påkallat, berörda polismyndigheter och trafikhuvudmän samt naturvårdsverket, trafiksäkerhetsverket och vägverket. Dessutom bör det vara föreskrivet en skyldighet att samråda med de kommuner som genom sitt läge kommer att beröras av planen. Samrådet med andra kommuner är viktigt under alla omständigheter men det får en särskild betydelse om också en grannkommun har för avsikt att upprätta en beredskapsplan. Det får i sådana fall anses ytterst viktigt med samordning och det krävs troligen ytterst starka skäl för att få förståelse för skillnader mellan kommunerna i ståndpunkter beträffande när en särskilt svår luftföroreningssituation skall anses föreligga.

Det bör också finnas en skyldighet för kommunen att samråda med andra som har ett väsentligt intresse av hur planen utformas. Härmed avses större industrier eller företrädare för lokala industriföreningar, då det exempelvis genom avgränsningen av förbudsområdet kan antas att förbud i betydande grad skulle påverka produktionen.

För att bereda möjlighet för bl.a. ideella föreningar och enskilda, som inte ingår i den ovan angivna kretsen, möjlighet att lägga synpunkter på planens innehåll, bör kommunen vara skyldig att ställa ut förslaget till beredskapsplan till granskning.

4.10 Antagande av beredskapsplan m.m.

Sedan föreskrivna samråd har förekommit, de synpunkter som framkommit i samband med utställningen av planförslaget övervägts och arbetet med planen har slutförts skall förslaget tas upp för avgörande i kommunen. Miljö- och hälsoskyddsnämnden kan med hänsyn till den speciella kompetens och erfarenhet som den kan antas besitta inom miljöområdet möjligen anses ligga nära till hands att fatta beslut i ärendet. Emellertid kan konstateras att en beredskapsplan spänner över flera kommunala ansvarsområden. Med hänsyn härtill och särskilt med beaktande av de omfattande och betydande effekter ett tillfälligt förbud mot biltrafik kan antas få, bör det ankomma på kommunfullmäktige att pröva frågan om antagande av beredskapsplan.

Vi har även övervägt huruvida det bör föreskrivas att beredskapsplanen skall fastställas av regeringen eller länsstyrelsen för att bli gällande. Vår uppfattning är att ett sådant förfarande inte bör föreskrivas. Fastställelseförfarande var tidigare vanligt beträffande kommunala stadgor, ordningar och liknande. Detta har dock i många fall ändrats så att fastställelse inte längre är föreskriven. Det skulle därför stämma dåligt överens med utvecklingen på detta område att föreskriva att beredskapsplanen måste fastställas för att gälla. Det finns enligt vår mening skäl att utgå från att de kommuner som anser det motiverat att utarbeta en beredskapsplan också känner ett ansvar för att planen får ett rimligt innehåll.

Beredskapsplanen blir alltså gällande när fullmäktige har antagit den. De legala förutsättningarna för att meddela ett förbud finns därefter.

Det bör vidare ankomma på kommunfullmäktige att i samband med att planen antas även bestämma vilken kommunal nämnd som skall ha att fatta beslut om förbud i den akuta situationen.

Kommunfullmäktige bör också utse den kommunala nämnd som, i enlighet med den reglering som lagts fast i planen, skall ha att pröva ansökningar om undantag från ett förbud.

I samband med dessa beslut måste fullmäktige också ta ställning till om nämnden skall ha rätt att delegera sin beslutsanderätt.

4.11 Beslut om förbud och dess kungörande

Den kommunala nämnd som har tilldelats ansvaret att pröva huruvida förutsättningar för förbud föreligger bör, om den finner att ett förbud skall meddelas, ta ställning till när beslutet skall börja gälla. Det finns här två möjligheter. Den ena varianten är att beslutet om förbud skall gälla omedelbart. Någon särskild anmärkning därom torde då inte behövas. Den andra möjligheten är att nämnden bestämmer att förbudet skall gälla först från ett visst klockslag. Detta måste givetvis särskilt anges i beslutet. Den sistnämnda varianten kan vara tänkbar i det läget att man finner att det bör ges möjlighet för dem som befinner sig inom ett förbudsområde att förflytta sig ur området innan förbudet träder i kraft. Med hänsyn till det angelägna i att reducera de negativa effekterna finns det anledning att utgå ifrån att denna variant blir den normala.

Det kan i detta sammanhang vara lämpligt att något beröra huruvida den kommunala nämnd som utses av fullmäktige till beslutsfattare bör få delegera denna beslutsrätt.

Huvudprincipen i gällande rätt är att nämnden själv måste utöva sin beslutanderätt och att den inte får överlåta den på någon annan utan författningsstöd. Regler om delegation finns i 3 kap. 12 § kommunallagen. Av denna bestämmelse framgår att fullmäktige kan ge nämnder rätt att delegera vissa grupper av ärenden. Nämnden kan sedan själv besluta om att utnyttja rätten att delegera på så sätt att den lämnar beslutanderätten till en särskild avdelning, bestående av ledamöter eller suppleanter i nämnden, till en enskild ledamot eller suppleant eller till en anställd hos kommunen.

Det framgår inte av det angivna stadgandet i vilka ärendegrupper delegationen får ske, men av förarbetena till lagstiftningen kan man sluta sig till att det är ytterst litet utrymme för delegation i annat än rutinärenden. Även med ytterst bestämda förutsättningar för förbud angivna i en beredskapsplan torde ett beslut om förbud inte vara att betrakta som ett rutinemässigt ärende. Det kan inte bortses från att prövningen huruvida förutsättningarna är för handen inrymmer ett visst mått av helhetsbedömning av situationen som är svår att helt klart fastställa i förväg i en plan. Med tillämpning av nu gällande regler inom kommunalrätten torde därför beslutanderätten inte var delegerbar utan särskild bestämmelse om detta.

I samband med överväganden beträffande en ny lag om kommuner och landsting (Ds 1988:52) har också tagits upp frågor om delegationsmöjligheten i framtiden. Det förs bl.a. en diskussion om möjligheterna att delegera brådskande ärenden, såsom vid katastrofer, t.ex. strömvabrott och liknande störningar. Det uttalas där att det torde finnas ett praktiskt behov av regler om att brådskande ärenden kan delegeras. I förslaget till lagstiftning upptas därför en ny regel som medger att brådskande ärenden delegeras till ordföranden, annan ledamot eller en anställd.

Med hänsyn till att ett beslut om förbud troligen måste fattas inom en starkt begränsad tidsrymd är det ur praktisk

synvinkel knappast möjligt att hela nämnden skall behöva kallas. Möjlighet bör därför finnas att delegera beslutsrätten till ett utskott, en ledamot eller en tjänsteman.

När beslutet om förbud har fattats måste det kungöras. Kungörandet är nödvändigt bl.a. för att överträdelse av förbudet skall kunna föranleda någon straffpåföljd.

I vanliga fall kungörs regler genom att de införs i en författningssamling. Det kan naturligen inte komma i fråga beträffande ett sådant förbud som här är aktuellt. De enda media genom vilka man snabbt kan få ett förbud känt inom stora delar av befolkningen torde vara radio och TV. Förbudsbeslutet bör därför läsas upp där och upprepas med jämna mellanrum så länge det gäller. Dessutom bör det finnas vägmärken vid områdesgränserna som visar att ett förbud gäller. Vi är i och för sig medvetna om de stora kostnader som skyltsättningen kan medföra, men med hänsyn till vikten av att så många som möjligt får vetskap om förbudet anser vi att utmärkning med vägmärken bör krävas. Sedan dessa åtgärder har vidtagits bör förbudet anses vederbörligen tillkännagivet.

4.12 Samhällsreaktioner vid överträdelse av ett förbud

Kontrollen av att ett förbud efterlevs skall, såsom gäller för övriga regler beträffande trafik, ankomma på polisen.

För att ett förbud skall bli verkningsfullt torde det krävas att överträdelser därav föranleder någon reaktion. De reaktioner från samhällets sida som bör komma i fråga är förbud mot fortsatt färd och böter.

Den som påträffas med att köra i strid mot förbudet bör hindras av polisman från att fortsätta färden. Fordonet bör inte få föras från platsen utan får ställas upp i anslutning till kontrollplatsen i avvaktan på att luftföroreningssituationen blir så förbättrad att förbudet hävs. En sådan ordning kan

möjligen föranleda att det kan finnas behov av att göra tillfälliga undantag från lokala trafikföreskrifter om förbud mot parkering eller att det behövs tillfälliga lokala trafikföreskrifter om parkering. Sådana tillfälliga undantag respektive tillfälliga föreskrifter torde kunna meddelas av polismyndigheten enligt nu gällande regler.

5 KONSEKVENSER AV ETT TILLFÄLLIGT FÖRBUD MOT BILTRAFIK

Beslut om förbud mot eller inskränkningar i biltrafiken får effekter inom en mängd områden. Enligt direktiven skall vi belysa dessa effekter och föreslå åtgärder som så långt möjligt minskar de negativa effekterna av ett beslut. Vi har av denna anledning låtit ekon.dr Johnny Lindström och prof. Lars Nordström vid Handelshögskolan vid Göteborgs universitet göra en översiktlig beskrivning av effekterna inom skilda områden av samhällslivet om förbud mot biltrafik genomförs temporärt vid särskilt svåra luftföroreningssituationer. Deras studie "Effekter av trafikbegränsningar vid inversion" ingår i sin helhet som bilaga 3 i vårt betänkande och sammanfattas i korthet i detta kapitel.

På grund av den korta utredningstiden och beroende på att vi därigenom inte har kunnat skaffa oss tillräcklig kunskap om de negativa effekterna av tillfälliga förbud mot biltrafiken, kommer vi inte med några förslag till generella åtgärder som lindrar verkningarna av ett förbudsbeslut. Inte heller anser vi oss ha tillräckligt underlag för att bedöma om det är påkallat med någon ändring eller komplettering av gällande lagstiftning. Vi förutsätter att, om det finns behov av författningsändringar, detta kommer att visa sig under arbetet med en beredskapsplan. Kommunen får då anmäla behovet till regeringen. I Johnny Lindströms och Lars Nordströms snabbanalys lämnas några synpunkter på lämpliga åtgärder för att mildra de negativa effekterna av ett förbud. Dessa synpunkter kan vara av värde när kommunen upprättar sina beredskapsplaner. Det är enligt vår mening kommunens uppgift att göra avvägningarna mellan hur stor del av trafiken som bör stoppas från luftvårdssynpunkt och de negativa effekter som drabbar invånare och näringsliv i kommuner och regioner. Kommunen kan själv, efter vederbörliga samråd, välja ambitionsnivå och i övrigt vidta de åtgärder som krävs för att lindra de negativa effekterna av ett förbud.

På vårt uppdrag har Lindström/Nordström studerat förbud mot biltrafik i innerstaden (enbart privat eller både privat och kommersiell trafik) samt förbud mot biltrafik i ett större område (motsvarande det som anges i Göteborgs utkast till beredskapsplan). Effekterna blir naturligtvis svårare av ett större förbudsområde än om enbart innerstaden stängs av för obehörig biltrafik. Men även konsekvenserna av ett förbud enbart i innerstaden är betydande.

Om en oförändrad mängd fordon närmar sig en avstängd innerstad blir konsekvenserna ett fullständigt trafikkaos med risk för ökade avgasproblem i stället för minskade. Majoriteten av bilarna måste därför bli stående på sin ordinarie hemadress för att ett förbud mot biltrafik i innerstaden skall fungera tillfredsställande. Enligt Lindström/Nordström kan detta uppnås enbart med hjälp av massiv information som höjer befolkningens krismedvetande, kombinerad med mycket effektiva informationsinsatser i akutskedet. Dessutom krävs att resbehovet minskas eller att det kan tillfredsställas på annat sätt än med bil.

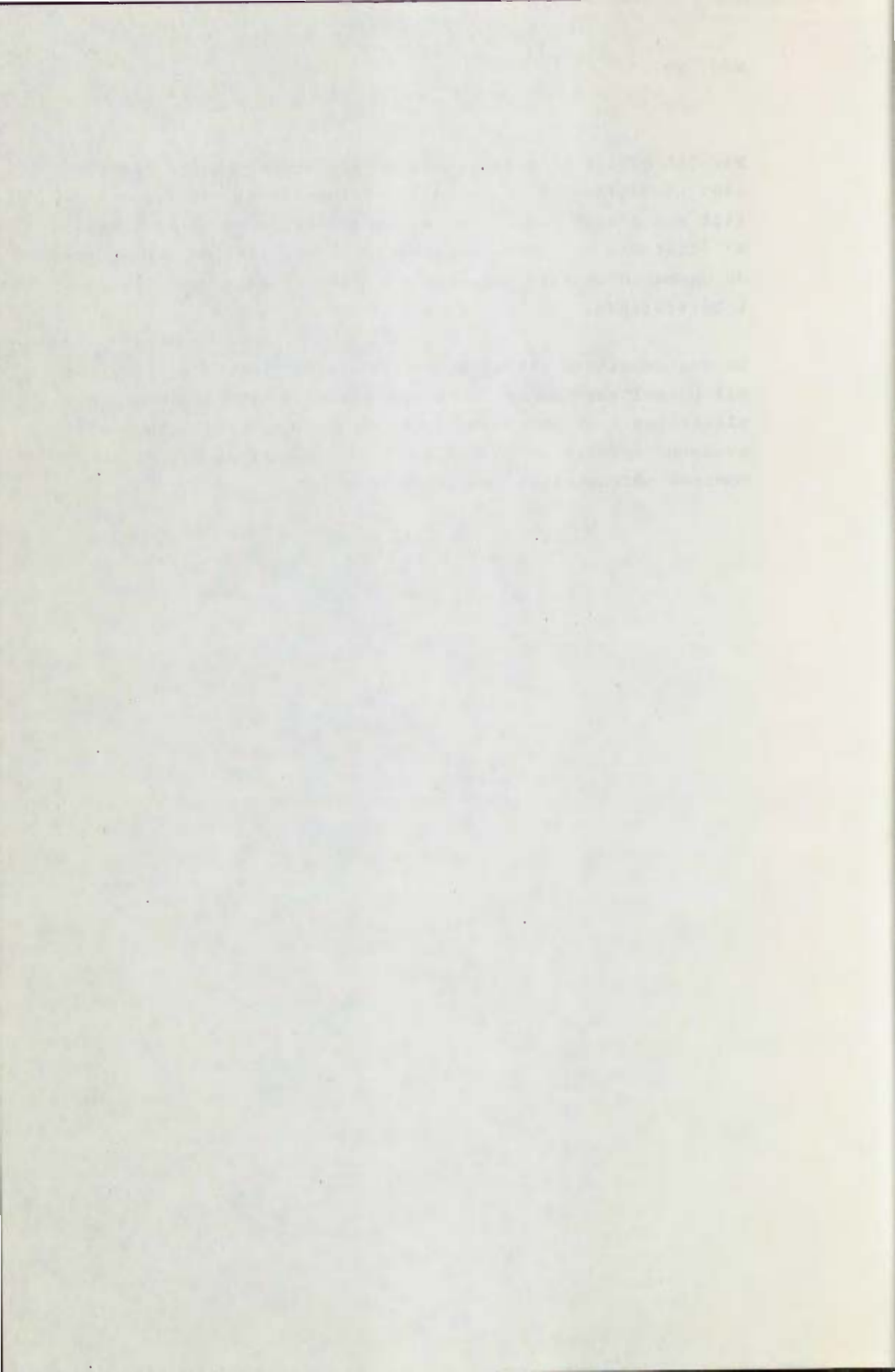
Kapaciteten i kollektivtrafiken i Göteborg kan ökas med 25-50 %. Om all biltrafik till innerstaden skall ersättas med kollektivtrafik ökar efterfrågan med 200 %.

Efersom resefterfrågan inte kan tillfredsställas krävs att vissa verksamheter, t.ex. skolorna, stängs samt att de viktigaste samhällsfunktionerna prioriteras så att de i en förbudssituation påverkas på ett planerat sätt. Trafikbegränsningarna bör enligt Lindström/Nordström göras så att personalen har en möjlighet att ta sig fram, om än med viss försening. Verksamheterna måste i sin tur planeras så att de tål förseningar.

Lindström/Nordström lämnar förslag på en alternativ uppläggning av ett förbud mot biltrafik i innerstaden med syfte att reducera de negativa effekterna.

När det gäller en avstängning av ett större område måste enligt Lindström/Nordström målet bli att få så många som möjligt att stanna hemma. Detta kan uppnås genom en kombination av åtgärder: stängning av arbetsplatser, sakliga och upprepade uppmaningar till personal att förbli hemma, restriktioner i biltrafiken.

En avstängning i ett så stort område förhindrar självfallet all normal verksamhet. Förhoppningsvis är tillfällena med så allvarliga luftföroreningar att de föranleder avstängningar av denna omfattning så sällsynta att samhället tål de ekonomiska påfrestningar som uppkommer.



6 SPECIALMOTIVERING

Inledning

Enligt 8 kap. 3 § regeringsformen skall föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag. I lag skall, enligt 8 kap. 5 § regeringsformen, också meddelas föreskrifter om kommunernas befogenheter.

Det är möjligt att inordna författningsförslaget såväl under endera av de ovan angivna lagrummen som under båda dessa. Det är dock endast av begränsat intresse vilken ställning som tas härvidlag. Konstaterandet blir i vilket fall som helst att föreskrifterna har ett sådant innehåll att lagformen får anses föreskriven.

Riksdagen har genom lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer bemyndigat regeringen att meddela föreskrifter som avses i 8 kap. 3 eller 5 §§ regeringsformen, om föreskrifterna gäller bl.a. trafik på väg. Regeringen får vidare, enligt nämnda lag, överlåta åt kommun att meddela sådana föreskrifter.

Det föreliggande författningsförslaget avser förvisso trafik på väg och skulle därmed till synes vara omfattat av bemyndigandet till regeringen. Det är dock inte troligt att lagstiftaren avsett att ge begreppet "trafik på väg" i ovan nämnda lag en så vid tillämpning att därmed skulle omfattas även ett bemyndigande att totalt förbjuda trafik med motordrivet fordon inom ett betydande område. Det finns tvärtom anledning att utgå från att begreppet "trafik på väg" i det angivna sammanhanget är begränsat till sin omfattning så att det gäller endast vad som kan betecknas som olika åtgärder för reglering av trafik. Det är sålunda inte säkert att bemyndigandet enligt nämnda lag omfattar en reglering av nu

aktuellt slag. Med hänsyn härtill och med beaktande av de betydande konsekvenser som kan bli följden av ett förbud bör erforderlig författningsreglering beslutas av riksdagen i form av en lag.

Eftersom regleringen inte direkt anknyter till någon befintlig lagstiftning utan får anses innebära ett visst mått av nyordning, bör de nya reglerna införlivas med rättssystemet i form av en särskild författning.

Det kan diskuteras om de beslut om beredskapsplan och förbud som kommunen skall få rätt att fatta är att betrakta som föreskrifter i regeringsformens mening. Vi har, framför allt med hänsyn till beslutens begränsning i tid och rum, stannat för att så inte är fallet. Med denna utgångspunkt blir det möjligt för riksdagen att direkt genom lag ge kommunerna befogenhet att fatta besluten. Ett motsatt ställningstagande skulle ha inneburit att lagstiftningen på grund av regeringsformens regler inte hade kunnat utformas på detta sätt. Det hade i stället varit nödvändigt att bemyndiga regeringen att meddela föreskrifterna och samtidigt ge regeringen rätt att överlåta denna rätt till en kommun.

1 § Vid särskilt svåra luftföroreningssituationer får en kommun utan hinder av i övrigt gällande bestämmelser besluta om tillfälligt förbud mot trafik med motordrivet fordon på vissa vägar eller inom vissa områden av kommunen.

Förbud får meddelas endast om kommunen har antagit en beredskapsplan för särskilt svåra luftföroreningssituationer.

Paragrafen upptar den grundläggande förutsättningen för att en åtgärd skall få vidtas. Förutsättningen som måste föreligga är "en särskilt svår luftföroreningssituation" och åtgärden är ett tillfälligt förbud mot trafik med motordrivet fordon.

Vad som avses med särskilt svår luftföroreningssituation definieras inte i lagtexten. Detta begrepp får sitt innehåll genom den beredskapsplan som varje kommun har möjlighet att

anta. Följaktligen kan därför inte förutsättningen för att ett förbud skall få meddelas föreligga förrän en sådan plan har antagits. Detta framgår direkt av andra stycket.

Med motordrivet fordon avses, i likhet med vad som gäller enligt vägtrafikkungörelsen (1972:603), fordon som för sitt framdrivande är försett med motor. Därmed omfattas vad som enligt 2 § vägtrafikkungörelsen kallas motorfordon, traktorer, motorredskap och terrängtrafikfordon.

Det förbud som kan meddelas får endast vara tillfälligt. Därmed förstås att förbudet får gälla bara under en begränsad tid, dvs. något eller några dygn. Förhållandet att förbudet skall vara begränsat bör ses mot bakgrunden av att det får betraktas närmast som en nödåtgärd på grund av en ytterst besvärlig undantagssituation.

Även om paragrafens lydelse närmast synes utgå från att förbudet skall vara totalt, är det förutsatt att det också skall kunna modereras så till vida att i vissa lägen kan meddelas generella och ganska vida undantag. Vidare kan förbudsåtgärden användas t.ex. på ett sådant sätt att förbud meddelas för trafik endast mellan vissa klockslag medan trafiken är tillåten för övrig tid.

Ett förbud får meddelas för trafik på någon eller några bestämda vägar eller för samtliga vägar inom ett eller flera områden. Var förbud kan komma att gälla i den enskilda kommunen skall framgå av beredskapsplanen. Det är, vad gäller möjligheterna att meddela ett förbud, utan särskild betydelse om staten eller kommunen är väghållare. Inte heller den omständigheten att en väg är enskild torde ha någon betydelse för ett förbuds giltighet.

Av paragrafen framgår att förbud får meddelas av en kommun. Det är därvid avsikten att regeringen i en förordning skall ge ett sådant bemyndigande. Givetvis är befogenheten begränsad till kommunens eget område. Det kan emellertid i vissa

områden, där kommunernas tätorter ligger så nära varandra att det inte är något avbrott i bebyggelsen i anslutning till kommungränserna, vara anledning att samordna planering och verkställigheten i denna lagstiftning. Beslut om att meddela förbud kan i sådana fall komma att tas i båda kommunerna efter identiska förutsättningar och därför framstå som ett gemensamt beslut. En sådan samordning, som kan vara både önskvärd och i vissa fall praktiskt nödvändig innebär dock inte att en kommun beslutar mer än för sitt eget område.

Det är möjligt för två eller flera kommuner att bilda kommunalförbund för en gemensam angelägenhet. Detta framgår av kommunalförbundslagen (1985:894). Tillämpat på föreliggande förslag skulle det vara en möjlig ordning att kommuner sammanslöt sig för att gemensamt handha angelägenheter enligt denna lagstiftning. Det synes dock tveksamt om det är lämpligt ur praktisk synpunkt. Enligt 1 kap. 2 § kommunalförbundslagen gäller att vad som i föreliggande lagförslag bestämts om kommun i så fall har avseende på kommunalförbundet.

Möjligheten att meddela ett förbud enligt den föreslagna lagstiftningen torde vara att anses som en sådan angelägenhet som ankommer på kommunen genom en särskild bestämmelse, s.k. specialreglerad kompetens. Den i 1 kap. 4 § andra stycket kommunallagen (1977:179) intagna bestämmelsen om vidgad kompetens för Stockholms läns landsting är därför inte tillämplig i detta sammanhang.

2 § En beredskapsplan för särskilt svåra luftförorenings-situationer skall behandla de grundläggande förutsättningarna för att förbud enligt denna lag skall få meddelas, de nödvändiga förberedelseåtgärderna och huvuddragen av den organisation som krävs vid förbud. I enlighet härmed skall planen uppta bl.a.

a) uppgift om de ämnen vars koncentration i luften skall vara bestämmande för bedömningen av huruvida en särskilt svår luftförorenings-situation föreligger,

b) vilket gränsvärde, som vid denna bedömning skall gälla för respektive ämne, samt på vilket sätt, hur ofta och på hur många ställen mätning av dessa ämnen skall ske,

c) vilket faktaunderlag som skall ligga till grund för bedömningen av den aktuella vädersituationen och utvecklingen av denna,

d) vilka förutsättningar som, vid en sammantagen bedömning av vädersituationen och dennas utveckling samt de aktuella föroreningshalterna, skall vara uppfyllda för att förbud skall få meddelas,

e) de särskilda gator och vägar eller gränserna för det eller de områden där förbud kan komma att gälla,

f) hur förberedande information till allmänheten, närliggande kommuner, trafikhuvudmän, polisen och andra berörda myndigheter m.fl. skall organiseras,

g) beskrivning av åtgärder som skall vidtas för att lindra påfrestningarna på samhällslivet vid ett förbud,

h) vilka organ inom kommunen som har ansvar för respektive åtgärd,

i) vilken kommunal nämnd som enligt 8 § har att besluta om förbud,

j) hur ett förbud skall komma till allmänhetens kännedom,

k) under vilka förutsättningar undantag som avses i 10 § andra stycket kan medges samt

l) vilken kommunal nämnd som enligt 10 § andra stycket har att pröva frågor om undantag.

Paragrafen upptar regleringen av vad en beredskapsplan skall innehålla.

Det är givetvis inte obligatoriskt för varje kommun att upprätta en beredskapsplan. Det kan förutsättas att arbetet med en plan blir omfattande och resurskrävande. En beredskapsplan torde därför komma att utarbetas endast av de kommuner som bedömer att luftföroreningssituationen inom deras område är sådan att det kan tänkas finnas ett behov av att kunna tillfälligt förbjuda eller begränsa biltrafik.

Innehållet i planen har närmare kommenterats i kap. 4, särskilt delavsnitt 4.8.

Med trafikhuvudman avses en sådan huvudman som anges i lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik.

3 § När ett förslag till beredskapsplan upprättas skall kommunen samråda med de länsstyrelser, trafikhuvudmän, polismyndigheter och kommuner som berörs av planen. Samråd skall också ske med statens naturvårdsverk, trafiksäkerhetsverket

och vägverket. Andra som har ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd.

När kommunen har beslutat att upprätta en beredskapsplan måste ett omfattande planarbete utföras. Under detta förberedelsearbete skall kommunen samråda med de myndigheter som berörs av planen. Den eller de länsstyrelser, polismyndigheter, trafikhuvudmän samt andra kommuner som berörs bör tidigt kopplas in i planeringsarbetet. Det skall också vara obligatoriskt att samråda med naturvårdsverket, trafiksäkerhetsverket och vägverket. Den särskilda betydelsen av samrådsförfarandet i de fall då flera kommuner i samma region utarbetar beredskapsplaner har framhållits i avsnitt 4.9.

Hur samrådet närmare skall gå till får bestämmas av kommunen. Men det bör understrykas att samrådet skall ge en verklig möjlighet att sätta sig in i kommunens planer. Dessutom bör samrådsmyndigheterna få tillräcklig tid att framföra sina åsikter om förslaget.

Detsamma bör gälla företrädare för näringsliv och liknande i den mån ett förbud kan antas få direkt påverkan på verksamheten. Vilka som här kan komma i fråga för samråd får avgöras av kommunen.

4 § Innan förslaget till beredskapsplan antas, skall det ställas ut till granskning under minst fyra veckor. Den som vill lämna synpunkter på förslaget skall göra detta skriftligen under utställningstiden.

Kungörelse om förslagets utställande skall före utställningstidens början anslås på kommunens anslagstavla och införas i ortstidning. Av kungörelsen skall framgå var utställningen äger rum samt inom vilken tid, på vilket sätt och till vem synpunkter på förslaget skall lämnas.

Av paragrafen framgår att förslaget till beredskapsplan skall ställas ut för granskning innan det antas av kommunfullmäktige. Genom denna åtgärd får medborgarna, i den mån deras synpunkter ej framförts under samrådsförfarandet, möjligheter att påverka planens utformning.

Synpunkter som lämnas under utställningstiden skall självklart prövas innan planen antas.

För att det skall bli allmänt känt skall utställandet kungöras. Av andra stycket följer att lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m. är tillämplig på kungörandet. Det kan vara lämpligt att hålla förslaget tillgängligt på flera platser inom kommunen för att de som berörs av det skall ha lätt att nå det.

5 § Bestämmelserna i 3 och 4 §§ gäller även i fråga om ändringar i beredskapsplanen.

Om ett förslag till ändring av beredskapsplanen är av endast begränsad omfattning får kommunen begränsa samrådet och underlåta att ställa ut förslaget.

Förfarandet med samråd och utställning skall i princip gälla även förslag till ändring av en beredskapsplan. Som framgår av andra stycket är kravet på samråd och utställande när ändringar är av begränsad omfattning inte ovillkorligt. Det får ankomma på kommunen att i det enskilda fallet bedöma om samråd respektive utställande kan underlåtas. Vid denna bedömning bör kommunen beakta huruvida de som berörs av ändringsförslaget har kunnat framföra synpunkter på detta i tidigare sammanhang eller på annat sätt.

6 § Beredskapsplanen antas av kommunfullmäktige.

Skälen för att låta kommunfullmäktige anta planen har redovisats i avsnitt 4.10.

I och med att planen har antagits av kommunfullmäktige är den gällande. Det förhållandet att beslutet kan överklagas förändrar inte i sig detta faktum.

7 § När kommunfullmäktige har antagit beredskapsplanen skall den tillställas berörda grannkommuner, länsstyrelser, trafikhuvudmän och polismyndigheter samt regeringen, statens naturvårdsverk, trafiksäkerhetsverket och vägverket.

Information om planen, innefattande uppgifter om vägar och områden där förbud enligt denna lag kan komma att gälla, skall lämnas i ortstidning eller på annat motsvarande sätt meddelas allmänheten.

Paragrafens första stycke reglerar den obligatoriska under- rättelseskyldigheten som åvilar den kommun som har antagit en beredskapsplan. Förutom de myndigheter m.m. som upptas i paragrafen är det troligt att underrättelse om planen bör lämnas till ett flertal andra myndigheter.

Paragrafens andra stycke upptar bestämmelser om den informa- tionsskyldighet gentemot allmänheten som åvilar kommunen i anledning av att en beredskapsplan har antagits. Någon be- stämd form för information är inte föreskriven utan det läm- nas till kommunens eget avgörande hur informationen skall ges. Det kan dock vara lämpligt att informationen vad gäller omfattningen av förbudsområden utformas med en kartbild.

8 § Förbud enligt denna lag meddelas av den kommunala nämnd som kommunfullmäktige bestämmer. Nämnden får, om kom- munfullmäktige beslutar det, uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller suppleant eller åt en anställd hos kommunen att på nämndens vägnar fatta beslut om förbud.

Det förutsätts att det inte är praktiskt möjligt att kom- munfullmäktige beslutar om utfärdande av förbud i den akuta luftföroreningsituationen. Denna beslutanderätt bör i stället ankomma på något annat organ. Lämpligen bör beslut- anderätten anförtros någon kommunal nämnd. Utgångspunkten för lagförslaget är att beslutanderätten tilldelas kommunalstyrel- sen eller någon annan redan befintlig nämnd.

Beträffande möjligheten att delegera beslutsrätten hänvisas till övervägandena under avsnitt 4.11.

9 § Beslut om att förbud skall börja gälla skall kungöras genom att läsas upp i rundradio. Detsamma gäller för beslut om att förbud skall upphöra. Under tiden ett förbud gäller skall det vara utmärkt med vägmärken vid berörd väg eller vid gränserna för berört område.

Paragrafen reglerar vad som skall iakttas för att ett förbud skall anses behörigen kungjort och därmed gällande för allmänheten. Med hänsyn till att det skall kunna gå att få snabb verkan av ett förbud kan det vanliga sättet för kungörande inte tillämpas. I stället för att förbudet tas in i författningssamling föreskrivs att det läses upp i rundradio.

Med rundradio avses enligt radiolagen (1966:755) radiosändning av såväl ljud som bild som är avsedd att tas emot av allmänheten. Således kan kungörandet fullgöras i både radio och TV. Oavsett vilka av dessa media som väljs bör det krävas att utsändningen har en sådan omfattning att det finns grundad anledning att anta att en betydande del av den befolkning som berörs av förbudet nås av meddelandet.

Även om det inte bör vara något krav på förbudets behöriga kungörande kan dock framhållas lämpligheten av att meddelandet upprepas i radio och/eller TV med jämna mellanrum så länge förbudet gäller.

I enlighet med 6 § 3 stycket radiolagen finns i programföretagens (Sveriges Television AB, Sveriges Radio AB och Sveriges Lokalradio AB) avtal med staten föreskrivit en skyldighet att på begäran av myndighet sända meddelande till allmänheten.

Förutom att förbudet läses upp i rundradio skall det för att vara behörigen tillkännagivet även vara utmärkt med vägmärken på samtliga gator och vägar vid områdesgränserna. Det märke som därvid närmast motsvarar innebörden av förbudet torde vara det som är upptaget i 21 § vägmärkesförordningen (1978:1001) under nr 1.2.3, Förbud mot trafik med motordrivet fordon. Alternativt bör man kunna använda ett zonmärke med det angivna märket. Vidare torde det vara lämpligt att komplettera utmärkningen med en tilläggstavla för att informera om bakgrunden till förbudet. Dessa frågor torde få övervägas ytterligare och då lämpligen inom trafiksäkerhetsverket.

Det kan i detta sammanhang också påpekas lämpligheten av att ha förberedda vägmärken vid områdesgränserna. En sådan ordning möjliggör en snabb verkställighet av skyltsättningen.

I andra meningen upptas bestämmelsen att även upphörandet av ett förbud skall uppläsas i rundradio. Vid upphörandet av ett förbud är det också viktigt att vägmärkena vid gränserna snabbt täcks över eller tas bort. Annars är det stor risk för osäkerhet hos bilisterna om vilket som gäller, radiobeskedet eller skyltningen.

10 § Även om förbud enligt denna lag gäller får trafik utföras

1. av polis- och tullpersonal, personal vid kustbevakningen, läkare, distriktssköterskor, barnmorskor eller veterinärer i yrkesutövning,

2. för transport av sjuka personer till och från läkare eller sjukvårdsanstalt,

3. av statlig brandkår eller kommunal räddningskår vid räddningstjänst,

4. i väghållningsarbete eller liknande arbete på eller vid vägen, eller

5. i andra med 1.-4. jämförliga trängande fall.

Fråga om ytterligare undantag prövas av den nämnd som kommunfullmäktige bestämmer. Nämnden får, om kommunfullmäktige beslutar det, uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller suppleant eller åt en anställd hos kommunen att besluta på nämndens vägnar i en viss grupp av ärenden. Undantag får förenas med särskilda villkor.

Paragrafens första stycke motsvarar vad som gäller enligt 155 § vägtrafikkungörelsen beträffande undantag från lokala trafikföreskrifter.

I det andra stycket tas upp möjligheten att meddela ytterligare undantag från ett förbud.

Det är avsikten att kommunfullmäktige i samband med att beredskapsplanen antas också bestämmer vilken nämnd som skall ha till uppgift att pröva huruvida undantag skall meddelas. Förutsättningarna för denna prövning skall enligt 2 § k) vara

upptagna i beredskapsplanen. Det blir den utsedda nämndens uppgift att tillämpa planen i denna del.

Undantag kan vara generella och omfatta t.ex. en viss bestämd grupp av fordon eller en grupp av fordon utrustade på särskilt sätt. Det kan också förekomma individuella undantag bedömda efter de förutsättningar som ställs upp i planen.

Det förutsätts att den nämnd som får ansvaret för denna prövning är en redan befintlig nämnd. Efersom det kan förmodas att undantag kommer att sökas i inte obetydlig omfattning behövs det troligen en organisation som kan behandla ansökningarna i god tid innan en särskilt svår luftföroreningssituation kan befaras uppstå.

Särskilda villkor kan vara exempelvis att undantaget gäller endast om fordonet är märkt på visst sätt eller att beslutet medförs vid färd.

11 § Den som bryter mot ett förbud enligt denna lag döms till böter, högst ettusen kronor, om gärningen inte är be-lagd med straff i brottsbalken eller lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om straff vid över-trädelse. Det straff som kan komma i fråga är penningböter, högst 1 000 kr.

12 § Framförs fordon i strid mot ett förbud enligt denna lag skall polisman hindra fortsatt färd.

Paragrafen reglerar polismans skyldighet att hindra fortsatt färd i strid mot ett förbud.

Beträffande behov av tillfälliga lokala trafikföreskrifter för att möjliggöra att fordon ställs upp där det annars inte är tillåtet hänvisas till avsnitt 4.12.

13 § Kommunfullmäktiges beslut enligt 6 § och en kommunal nämnds beslut enligt 8 § får överklagas enligt 7 kap. kommunallagen (1977:179).

Ett beslut om antagande av beredskapsplan bör naturligen kunna överklagas. Eftersom det är ett beslut av fullmäktige bör det överklagas genom kommunalbesvär.

Det kunde möjligen göras gällande att ett beslut enligt 8 § är ett rent verkställighetsbeslut och att det därför enligt kommunalrättsliga principer inte är överklagbart. Det är emellertid uppenbart att beslut enligt 8 § inrymmer ett inte obetydligt mått av bedömning. Med hänsyn till arten av de normer som fastställs i beredskapsplanen och som skall vara ledande för bedömningen om ett förbud skall meddelas, kan det konstateras att det inte är någon automatik i beslutsfattandet. Beslutet bör därför vara överklagbart och, liksom gäller fullmäktigebeslut enligt 6 §, bör beslut enligt 8 § överklagas genom kommunalbesvär.

14 § En kommunal nämnds beslut enligt 10 § andra stycket får överklagas hos länsstyrelsen.

Länsstyrelsens beslut får överklagas hos kammarrätten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur ett beslut i ett ärende om ansökan om undantag från förbud skall överklagas. Detta slags överklagande skiljer sig från det som föreskrivs i 13 §. Skillnaden består bl.a. i att överinstansen i detta fall kan ändra beslutet och ge det ett annat materiellt innehåll, vilket inte är möjligt beträffande beslut som överklagas genom kommunalbesvär. Klagande kan vara också annan än medlem i den kommun där beslutet har fattats. Möjlighet ges således för de medlemmar i grannkommuner, som anser sig behöva dispens men vägrats sådan, att överklaga avslagsbeslutet.

SÄRSKILT YTTRANDE av Görel Bohlin

Kommunens befogenhet att meddela föreskrift kan grundas antingen på lag (8 kap. 5 § regeringsformen) eller på subdelegation via regeringen (8:11 RF).

Båda vägarna behöver inte samtidigt vara öppna. (Se närmare Håkan Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform och proposition 1973:90 s. 305.)

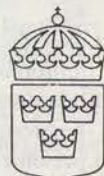
I betänkandet föreslås att kommun efter utarbetad och antagen beredskapsplan skall ha rätt att besluta om tillfälligt förbud mot biltrafik vid svåra luftföroreningar. Kan denna befogenhet hänföras till 8 kap. 5 § RF, kan bemyndigandet ske direkt av riksdagen, vilket nu är kommitténs slutliga ståndpunkt. I annat fall måste befogenheten grundas på 8 kap. 11 § RF, vilket förutsätter att delegation sker på en omväg, via regeringen.

Det är inte säkert att stadgandet i 8 kap. 5 § RF omfattar den situation som betänkandet främst avser. Däremot torde 8 kap. 11 § RF vara tillämplig. Kommittén har också under arbetet varit inne på detta men slutligen fastnat för det direkta bemyndigandet.

Jag kan visserligen inte för min del hävda att den i 8 kap. 5 § RF anvisade metoden skulle vara oframkomlig. Jag har emellertid velat markera att jag känner viss osäkerhet härvidlag.

Jag vill vidare anmäla stor tveksamhet vad gäller att i lag skriva in att beslutet om förbud i aktuella fall skall "läsas upp i rundradio". Enligt min mening kan lagen innehålla ett starkt informationskrav, men knappast att detta skall ske via radio.

Kommittédirektiv



Dir. 1988:20

Översyn av storstadsområdenas trafik- och miljöfrågor

Dir. 1988:20

Beslut vid regeringssammanträde 1988-05-05

Chefen för kommunikationsdepartementet, statsrådet Hultström, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en kommitté tillkallas för att ta fram ett samlat underlag för begränsning av trafikens hälso- och miljöeffekter i storstadsområdena. Härvid bör belysas

- * möjligheterna att åstadkomma ett ökat kollektivresande genom bl.a. en förbättrad standard på kollektivtrafiken,
- * förutsättningarna för och miljökonsekvenserna av att genom utbyggnad av kringfartsleder avlasta stads kärnorna från trafik,
- * förutsättningarna att skapa rationella trafiklösningar för stads kärnornas varuförsörjning,
- * möjligheterna att dämpa biltrafiken med hjälp av ekonomiska och andra styrmedel med undantag av fordonsskatt och bensinskatt,
- * de fördelningspolitiska effekterna av olika ekonomiska styrmedel,
- * hur andra ekonomiska styrmedel än fordonsskatt, bensinskatt m.fl. statliga skatter kan användas för att finansiera åtgärder i trafiksystemen,
- * förutsättningarna för att använda ny eller utvecklad teknik för att begränsa hälso- och miljöstörningarna från trafiken, utveckla kollektivtrafiken samt utveckla nya system för avgiftsupptagning vid parkering eller färd samt
- * förutsättningarna för att minska störningarna från den tunga trafiken.

Bakgrund

Det som särskilt motiverar att storstadsområdenas trafik- och miljöfrågor nu ses över är

att miljöproblemen till följd av trafiken är särskilt stora i dessa områden, att privatbilismen de senaste åren ökat väsentligt snabbare än kollektivtrafiken.

att dieseldrivna lastbilar och bussar svarar för en stor och ökande andel av luftföroreningarna i storstäderna.

att biltrafiken i Stockholmsregionen nu svarar för omkring 45 % av pendlingsresorna.

att personresorna i Göteborg och Malmö till mer än 70 % sker med bil samt att omkring 25 % av all trafik i Sverige sker på de 2 % av landets vägnät som finns i storstadsområdena.

Trafik- och miljöproblemen i storstadsområdena har uppmärksamats alltmer under senare år. Trots att olika åtgärder vidtagits i syfte att komma till rätta med problemen har dessa snarast fortsatt att öka.

Representanter för vägverket och för gatukontoren i Stockholm, Göteborg och Malmö samt Stockholms läns landstings trafikkontor har tillsammans i en i februari 1988 publicerad rapport sammanställt problemen och föreslagit ett samlat åtgärdsprogram för miljö och trafik.

I Stockholm pågår dessutom arbete med en ny trafikplan. Som ett led i detta arbete utreder bl.a. landstingets trafiknämnd, Stockholms gatunämnd, länsstyrelsen och vägförvaltningen gemensamt trafik-, miljö- och regionalpolitiska konsekvenser av möjliga framtida trafikstrukturer i Stockholmsområdet, den s.k. Kringlanutredningen. Liknande utredningar har genomförts i Göteborg och i Malmö. Därtill pågår i Stockholms läns landstings regi en utredning om miljöavgifter, den s.k. miljöavgiftsberedningen.

Stockholms kommun har i en skrivelse till regeringen den 23 mars 1988 hemställt om lagstiftningsåtgärder som gör det möjligt att införa s.k. områdesavgifter i kommunen.

Vad gäller miljösituationen i Göteborg har regeringen bemyndigat chefen för miljö- och energidepartementet att tillkalla en delegation med uppgift att initiera och samordna åtgärder för att göra Hisingen väsentligt renare inom en tioårsperiod (dir. 1987:59).

Miljösituationen

Miljöproblemen i storstäderna består dels i luftföroreningarnas storskaliga effekter på växtlighet och miljö samt de hälsofarligt höga föroreningskoncentrationerna utmed de större trafiklederna och i vissa trånga gaturum, dels i bullerstörningar för dem som bor och vistas i storstäderna. Till miljöproblemen kan också räknas s.k. barriäreffekter av högt trafikerade vägar.

Biltrafikens expansion i storstäderna medför stora påfrestningar på miljön. Inte minst ger de tilltagande luftföroreningarna anledning till oro. I stor-

städerna svarar bilavgaserna för en betydande andel av luftföroreningarna. Praktiskt taget all koloxid kommer från biltrafiken medan kväveoxider och kolväten i varierande andelar (40–80 %) kan hänföras till biltrafiken. I gaturummet svarar biltrafiken för än högre andelar av föroreningarna. Dieselfordonens utsläpp av partiklar spelar därtill en betydande roll för tätortsluftens inverkan på människors hälsa.

Luftföroreningarna utgör inte bara ett hot mot vår hälsa utan orsakar också långsiktiga skador på växtlighet, mark och vatten samt på byggnader och kulturminnen.

Vägrtrafiken är en av de mer betydande bullerkällorna i samhället. I storstadsområdena finns merparten av de boende som utsätts för omfattande trafikbuller.

Som anförs i regeringens miljöpolitiska proposition (prop. 1987/88:85) måste trafik- och miljöproblemen åtgärdas genom samordnade insatser.

Trafiksituationen

Vägnäten och de kollektiva trafiksystemen i storstadsområdena förmår i dag inte att tillgodose behoven på ett bra sätt. Under högtrafiktid uppstår besvärande trafikstockningar, vilket medför ökade luftföroreningar och bullerstörningar. Trafikstockningarna drabbar inte minst den del av kollektivtrafiken som måste samsas med biltrafiken om gatuutrymmet.

För att fler människor skall använda kollektivtrafiken måste den förbättras avsevärt. Det gäller främst framkomligheten för innerstadsbussarna, vars genomsnittliga körhastighet för vissa linjer i Stockholm nu är nere i närmare 10 km/tim.

Vid högtrafiktid utnyttjas kollektivtrafiken i det närmaste till sin fulla kapacitet. Ett ökat resande leder därför i många fall till att man väljer bilen. Köerna på Stockholms infarter har också vuxit under senare år. Kölängder på mellan 5 och 10 km är numera vanliga under högtrafiktid.

Storstadsområdena svarar för en betydande andel av alla polisrapporterade trafikolyckor i Sverige. Andelen dödade eller skadade är också hög – inte minst bland de oskyddade trafikanterna.

En biltrafikökning med nuvarande vägnät medför oundvikligen tilltagande framkomlighetsproblem och störningar inte bara för privatbilisterna och kollektivtrafiken utan även för gods- och distributionstrafiken. Denna senare trafik är av avgörande betydelse för att storstadsområdena skall fungera. Det är därför nödvändigt att finna former för att avlasta framför allt stadskärnorna från en del av trafiken för att på det sättet skapa utrymme för den trafik som måste komma fram. Kollektivtrafiken måste ges bättre möjligheter att tillgodose resbehoven. Detta ställer krav på en bra kollektivtrafik och ett väl utbyggt vägnät.

Uppdragets omfattning

Jag föreslår att en kommitté tillkallas med uppgift att ta fram ett samlat underlag som kan ligga till grund för åtgärder för att begränsa trafikens hälso- och miljöeffekter i storstadsområdena – Stockholm, Göteborg och Malmö.

Utgångspunkter för kommitténs arbete bör vara regeringens förslag i prop. 1987/88:50 Trafikpolitiken inför 1990-talet samt i prop. 1987/88:85 Miljöpolitiken inför 1990-talet. Den tidigare nämnda rapporten om miljö och trafik i storstadsregionerna samt det material som finns redovisat i den s.k. Kringlanutredningen bör också beaktas av kommittén. Vidare finns ett betydande underlagsmaterial från den senaste genomförda planeringsomgången rörande väginvesteringsplanerna för åren 1988–1997. Samverkan bör också ske med delegationen för miljöprojekt Göteborg (dir. 1987:59).

Kommittén bör på lämpligt sätt bereda de i vägplaneringen normalt delta-
gande parterna, t.ex. länsstyrelserna och regionplaneorganen, tillfälle att ge synpunkter på kommitténs arbete.

Kommitténs arbete bör i huvudsak omfatta följande frågor.

* Kommittén bör göra en sammanställning och konsekvensbeskrivning av åtgärder i trafiksystemen som kan förväntas bidra till att minska störningarna från biltrafiken i storstäderna och ett ökat kollektivresande.

Därvid bör kommittén överväga dels åtgärder som syftar till att rusta upp, effektivisera och bygga ut nuvarande system, dels helt eller delvis nya systemlösningar. Även väg- och gatuprojekt som syftar till att flytta över genomfartstrafik från stadskärnorna till kringfartsleder bör ställas samman och konsekvensbeskrivas. Även andra åtgärder som verksamt kan bidra till att uppnå den övergripande målsättningen att begränsa trafikens hälso- och miljöeffekter bör ställas samman. Det kan t.ex. gälla direkta trafiksäkerhets- och miljöskyddsåtgärder, nya nät av gång- och cykelvägar samt åtgärder som underlättar den nödvändiga gods- och distributionstrafiken. Kommittén bör därvid särskilt uppmärksamma behovet av att minska störningarna från den tunga trafiken.

Teknikutvecklingen torde ha stor betydelse för möjligheterna att förbättra miljön och trafiksäkerheten i storstadsområdena. Förslagen som kommittén presenterar bör infogas i ett sådant perspektiv.

* Kommittén bör även behandla hur en långsiktig samplanering av bebyggelse och trafiksystem kan bidra till en minskad biltrafik och ett ökat resande med kollektivtrafiken.

* Kommittén bör vidare sammanställa och analysera effekterna av ekonomiska och andra styrmedel med syfte att minska biltrafiken. Målsättningen bör vara att vägtrafiken också i tätorterna skall betala för sina samhällsekonomiska marginalkostnader. I första hand bör möjligheten att använda områ-

desavgifter eller andra former av färdavgifter prövas, men också andra möjliga styrmedel – med undantag av statliga skatter såsom fordons- och bensinskatter – bör analyseras och redovisas.

När det gäller de tekniska förutsättningarna för att införa styrmedlen bör kommittén ta del av såväl de nationella som internationella erfarenheter som finns på området. Vidare bör man ta reda på i vilken utsträckning det är möjligt att samordna användningen av nya ekonomiska styrmedel med framväxten av ny teknologi. Kostnaden för olika tekniska lösningar är självfallet av central betydelse för det slutliga ställningstagandet till vilka styrmedel som bör behandlas.

Vidare bör kommittén överväga vilka avgiftsuttag som är nödvändiga för att minska biltrafiken i den utsträckning som behövs.

I arbetet bör också eventuella andra effekter av styrmedlen klarläggas. Därvid bör särskilt beaktas de fördelningspolitiska effekterna och de allmänna principerna för hur taxor, avgifter och skatter skall tas ut i samhället. Vidare bör konsekvenserna för invånarnas och näringslivets transportförsörjning analyseras. För- och nackdelar med olika styrmedel för t.ex. boende i storstädernas ytterområden eller andra trafikantgrupper bör redovisas.

Vid utformning av olika styrmedel bör beaktas att en betydande del av nybilsförsäljningen i storstadsregionerna sker i form av företagsleasing.

* Kommittén bör klargöra konsekvenserna av samordnade insatser, dvs. då såväl miljöförbättrande förbifarter byggs ut, kollektivtrafikstandarden förbättras som nya styrmedel införs. Särskilt bör klargöras i vilken utsträckning som de ekonomiska styrmedlen kan fungera som finansieringskälla för de åtgärder som föreslås. En parlamentarisk kommitté med uppgift att behandla frågor om ekonomiska styrmedel inom miljöpolitiken kommer att tillsättas inom kort.

* Kommittén bör redovisa ett samlat underlag för begränsning av trafikens hälso- och miljöeffekter i storstadsområdena. Bedömningar av olika åtgärders samhällsekonomiska effekter bör redovisas. Dessa bedömningar skall kunna ligga till grund för överväganden om vilka åtgärder som är lämpligast. Underlaget bör innefatta sådana åtgärder som kan genomföras inom 10–15 år.

* Kommittén bör redovisa de juridiska aspekterna på de åtgärder som föreslås och utarbeta förslag till ny eller ändrad lagstiftning.

* Kommittén bör under arbetets gång kunna föreslå och initiera försöks- och demonstrationsprojekt. Dessa kan bl.a. avse försök med miljövänlig teknik inom kollektivtrafiken, nya informations- och trafikledningssystem m.m. Sådana projekt bör genomföras i samarbete med berörda landsting/kommuner och myndigheter, t.ex. statens naturvårdsverk. Därvid bör möj-

ligheterna att få bidrag från transportforskningsberedningen resp. styrelsen för teknisk utveckling beaktas.

Arbetet skall i görligaste mån redovisas efter hand. Utredningsarbetet bör bedrivas skyndsamt med sikte på att vara klart under år 1989.

Kommittén bör i sitt arbete beakta regeringens direktiv (dir. 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen be- myndigar chefen för kommunikationsdepartementet

att tillkalla en kommitté – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med högst nio ledamöter med uppdrag att ta fram ett samlat underlag för begränsning av trafikens hälso- och miljöeffekter i storstadsom- rådena,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

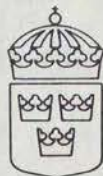
att kostnaderna skall belasta sjätte huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Kommunikationsdepartementet)

Kommittédirektiv



Dir. 1988:55

Tilläggsdirektiv till storstadstrafikkommittén (K 1988:01)

Dir 1988:55

Beslut vid regeringssammanträde 1988-09-08.

Chefen för kommunikationsdepartementet, statsrådet Hultström, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att storstadstrafikkommittén (K 1988:01) får i uppdrag att utreda vilka lagändringar som behövs för att kommunerna skall kunna fatta beslut om åtgärder som förbjuder eller inskränker biltrafiken vid speciellt svåra luftföroreningssituationer. Uppdraget bör redovisas till regeringen vid årsskiftet 1988/89.

Bakgrund

Biltrafiken i storstäderna innebär stora påfrestningar på miljön. Inte minst de tilltagande luftföroreningarna ger anledning till oro. I storstäderna svarar bilavgaserna för en betydande andel av luftföroreningarna. Trafik- och miljöproblemen i storstadsområdena måste åtgärdas genom en rad samordnade insatser. Mot bl. a. denna bakgrund har jag tidigare i år efter regeringens be- myndigande tillkallat en kommitté (Dir 1988:20) med uppdrag att ta fram ett samlat underlag för begränsning av trafikens hälso- och miljöeffekter i storstadsområdena (storstadstrafikkommittén).

Göteborgs kommun har i en skrivelse den 11 maj 1988 hemställt om en sådan ändring av gällande lagstiftning att det blir möjligt för kommuner som utsätts för svåra luftföroreningar att fatta beslut om åtgärder i krislägen. Skrivelsen har remissbehandlats. Flertalet remissinstanser tillstyrker kom- munens förslag.

De förslag som storstadstrafikkommittén kommer att lägga fram bör på

sikt förbättra luftföroreningssituationen. Det bör dock redan nu skapas en möjlighet för kommunerna att snabbt ingripa med åtgärder mot biltrafiken när luftföroreningssituationen är speciellt besvärlig.

Uppdraget

Storstadstrafikkommittén bör ges i uppdrag att utarbeta förslag till ändrad eller ny lagstiftning som ger kommunerna möjlighet att tillfälligt förbjuda eller begränsa biltrafiken när luftföroreningssituationen i kommunen eller någon del av kommunen är speciellt besvärande.

Det bör även ingå i kommitténs uppdrag att överväga och lämna förslag till vilka gränsvärden för luftföroreningshalterna som bör gälla för att den tilltänkta lagstiftningen skall vara tillämplig. Kommittén bör också behandla frågan hur dessa luftföroreningshalter bör mätas och prognosticeras.

Beslut om förbud mot eller inskränkningar i biltrafiken får effekter inom en mängd områden. Kommittén bör belysa dessa effekter och föreslå åtgärder som så långt möjligt minskar de negativa verkningarna av ett beslut. I den mån detta kräver att lagstiftningen på skilda områden kompletteras, bör förslag till sådan lagstiftning också lämnas.

En utgångspunkt för kommitténs arbete bör vara att det är kommunerna som skall ges möjlighet att fatta nödvändiga beslut. Hur beslutsrätten skall utformas bör också övervägas av kommittén.

Uppdraget bör genomföras mycket skyndsamt och förslag till ändrad eller ny lagstiftning bör redovisas vid årsskiftet 1988/89.

Kommittén bör samverka med delegationen för miljöprojekt Göteborg (dir 1987:59).

Hemställan

Jag hemställer att regeringen utvidgar uppdraget till storstadstrafikkommittén i enlighet med vad jag nu har anfört.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Kommunikationsdepartementet)

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1988

Effekter av trafikbegränsningar vid inversion

En snabbanalys gjord för STORK av

**Ekon Dr Johnny Lindström
Prof Lars Nordström**

**Handelshögskolan, Göteborg
November 1988**

Effect of transformation on investment

Investment in the
transformation of
the economy is
the key to the
future of the
country.

Innehållsförteckning

1.	Bakgrund	1
1.1.	Storstadstrafikkommittén	1
1.2.	Samhällseffekter	1
1.3.	Syfte	2
2.	Trafikbegränsningar	2
2.1.	Begränsningstyper	2
2.2.	Innerstaden	3
2.3.	Beredskapsområdet	3
2.4.	Samband mellan förbuds- och larmnivåerna	4
2.5.	Underlag för våra bedömningar	4
3.	Innerstadsområdet	4
3.1.	Fysisk avstängning	4
3.1.1.	Förutsättningar för avspärning	4
3.1.2.	Fysiska konsekvenser av en avstängning	5
3.1.3.	Möjlighet att stänga av innerstaden	6
3.2.	Konsekvenser för kollektivtrafiken	6
3.2.1.	Kollektivtrafikens kapacitet	6
3.2.2.	Förutsättningar för kapacitetsökningar	6
3.3.	Konsekvenser för myndigheter och	7
3.3.1.	Förutsättningar för normal funktion	7
3.3.2.	Påverkan på prioriterade	8
3.3.3.	Påverkan på övrig offentlig verksamhet	9
3.3.4.	Påverkan på handel	9
3.3.5.	Påverkan på övrig service	10
3.3.6.	Påverkan på industrin	11
3.4.	Förbud för kommersiell trafik i innerstaden	11
3.5.	Övriga effekter	12
3.5.1.	Psykologiska effekter	12
3.5.2.	Övriga samhällseffekter	12
4.	Slutsatser, innerstaden	13
5.	Beredskapsområdet	15
5.1.	Generella förutsättningar	15
5.2.	Effekter av stängda arbetsplatser	16
5.2.1.	Offentliga sektorn	16
5.2.2.	Handel och övrig service	17
5.2.3.	Industrin	17
5.3.	Övriga effekter	18
5.3.1.	Psykologiska effekter	18
5.3.2.	Fysisk avstängning	19
5.3.3.	Övriga samhällseffekter	19
6.	Slutsatser, beredskapsområdet	20
	Referenser	21
	Bilaga 1 Förslag till beredskapsområde	22
	Bilaga 2 Kontaktade personer	23

1	1890	1
2	1891	2
3	1892	3
4	1893	4
5	1894	5
6	1895	6
7	1896	7
8	1897	8
9	1898	9
10	1899	10
11	1900	11
12	1901	12
13	1902	13
14	1903	14
15	1904	15
16	1905	16
17	1906	17
18	1907	18
19	1908	19
20	1909	20
21	1910	21
22	1911	22
23	1912	23
24	1913	24
25	1914	25
26	1915	26
27	1916	27
28	1917	28
29	1918	29
30	1919	30
31	1920	31
32	1921	32
33	1922	33
34	1923	34
35	1924	35
36	1925	36
37	1926	37
38	1927	38
39	1928	39
40	1929	40
41	1930	41
42	1931	42
43	1932	43
44	1933	44
45	1934	45
46	1935	46
47	1936	47
48	1937	48
49	1938	49
50	1939	50
51	1940	51
52	1941	52
53	1942	53
54	1943	54
55	1944	55
56	1945	56
57	1946	57
58	1947	58
59	1948	59
60	1949	60
61	1950	61
62	1951	62
63	1952	63
64	1953	64
65	1954	65
66	1955	66
67	1956	67
68	1957	68
69	1958	69
70	1959	70
71	1960	71
72	1961	72
73	1962	73
74	1963	74
75	1964	75
76	1965	76
77	1966	77
78	1967	78
79	1968	79
80	1969	80
81	1970	81
82	1971	82
83	1972	83
84	1973	84
85	1974	85
86	1975	86
87	1976	87
88	1977	88
89	1978	89
90	1979	90
91	1980	91
92	1981	92
93	1982	93
94	1983	94
95	1984	95
96	1985	96
97	1986	97
98	1987	98
99	1988	99
100	1989	100

Inventory of the collection
 Page 1 of 100
 Page 2 of 100

1. Bakgrund

1.1. Storstadstrafikkommittén

Trafiksituationen i de svenska storstäderna har uppmärksamrats under senare år bl a ur miljösynpunkt. Av denna anledning tillsatte regeringen i maj -88 den sk storstadstrafikkommittén (STORK) för översyn av dessa frågor (1). Av kommittédirektiven framgår vad gäller miljösituationen:

"Miljöproblemen i storstäderna består dels i luftföroreningarnas storskaliga effekter på växtlighet och miljö samt de hälsofarligt höga föroreningskoncentrationerna utmed de större trafiklederna och i vissa trånga gaturum, dels..."

"Biltrafikens expansion i storstäderna medför stora påfrestningar på miljön. Inte minst ger de tilltagande luftföroreningarna anledning till oro. I storstäderna svarar bilavgaserna för en betydande andel av luftföroreningarna. Praktiskt taget all koloxid kommer från biltrafiken medan kväveoxider och kolväten i varierande andelar (40 - 80 %) kan hänföras till biltrafiken. I gaturummet svarar biltrafiken för än högre andelar av föroreningarna. Dieselfordonens utsläpp av partiklar spelar därtill en betydande roll för tätortsluftens inverkan på människors hälsa.

Luftföroreningarna utgör inte bara ett hot mot vår hälsa utan orsakar också långsiktiga skador på växtlighet, mark och vatten samt på byggnader och kulturminnen."

I ett tilläggsdirektiv (2) beslöt regeringen i september att kommittén skall utarbeta

"förslag till ändrad eller ny lagstiftning som ger kommunerna möjlighet att tillfälligt förbjuda eller begränsa biltrafiken när luftföroreningssituationen i kommunen eller någon del av kommunen är speciellt besvärande." ... "Uppdraget bör genomföras mycket skyndsamt och förslag till ändrad eller ny lagstiftning bör redovisas vid årsskiftet 1988/89."

1.2. Samhällseffekter

Biltrafiken i storstäderna ger stora påfrestningar på miljön. I storstäderna svarar bilavgaserna för en betydande andel av luftföroreningarna. Trafik- och miljöproblemen i storstadsområdena måste därför åtgärdas genom en rad samordnade insatser. I avvaktan på åtgärder som leder till en bestående förbättring av luftföroreningsituationen, bör det enligt tilläggsdirektiven skapas en möjlighet

för kommunerna att snabbt ingripa mot biltrafiken vid speciellt svåra situationer. En sådan begränsning

"får effekter inom en mängd områden. Kommittén bör belysa dessa effekter och föreslå åtgärder som så långt möjligt minskar de negativa verkningarna av ett beslut. I den mån detta kräver att lagstiftningen på skilda områden kompletteras, bör förslag till sådan lagstiftning också lämnas."

1.3. Syfte

Mot bakgrund av vad som sagts ovan skall i denna studie göras

"en översiktlig beskrivning av effekterna inom skilda områden av samhällslivet om förbud mot eller kraftiga inskränkningar i biltrafiken genomföres temporärt vid speciellt svåra luftförhållanden."(3)

Beskrivningen skall göras för begränsningsåtgärder på tre olika nivåer utifrån allmänna utgångspunkter, men exemplifieras med Göteborgs-förhållande. Den korta utredningstiden (drygt två veckor) tillåter ej heller någon större grad av kvantifiering.

2. Trafikbegränsningar

2.1. Begränsningstyper

Tre förbuds nivåer

De trafikbegränsningar, som skall studeras är i våra direktiv, angivna i tre skilda **förbuds** nivåer:

Förbud mot all privat biltrafik i innerstäderna, trafik är tillåten på kringfartslederna runt innerstäderna, kommersiell trafik är tillåten i innerstäderna.

Förbud mot både kommersiell och privat trafik i innerstäderna. Dispens finns för ett fåtal av de viktigaste transporterna och för kollektivtrafiken.

Motsvarande förbud som i innerstaden ovan, men gällande ett större område. Förbud mot kommersiell trafik i innerstäderna motsvarande föregående stycke.

Tre larmnivåer

Av Göteborg stads beredskapsplan för åtgärder vid luftföroreningar (4) framgår att man föreslår tre **larm** nivåer baserade på miljötekniska mätvärden. Dessa innebär i korthet att **när vissa gränsvärden överskrids**, och situationen beräknas kvarstå i **minst 24 timmar**, utfärdas

Skärpt beredskap, d v s ökning av information, vädjanden om åtgärder o s v

Larm 1, d v s restriktion avseende trafiken och verksamheter kan utfärdas av berörd myndighet

Larm 2, d v s restriktion avseende trafiken och verksamheter bör utfärdas av berörd myndighet

2.2. Innerstaden

Det mindre av de båda områdena (innerstaden) blir enligt förslaget aktuellt främst i de två första förbuds nivåerna. För Göteborg definierar vi ett område som i stort sett motsvarar det kommunala planeringsbegreppet "Centrala staden". Vår utgångspunkt är en zon som i norr begränsas av Göta Älv, i öster av E6 genom Gårda, i söder linjen Örgrytevägen/Korsvägen över Johanneberg och Norra Guldheden till Linnéplatsen, och i väster av Linnégatan. Trafikbegränsningar skall inte omfatta trafiklederna som avgränsar området, dvs E3 (längs älven), E6, Örgrytevägen/Korsvägen, samt sträckan från E3 över Linnégatan förbi Sahlgrenska sjukhuset till Wawrinskys plats och eventuellt fram till Chalmers.

Det definierade området är vår tolkning av direktiven. Vi har således inte gjort några bedömningar av dess lämplighet ur miljösynpunkt. Däremot finns det ur trafikflödessynpunkt fördelar med att inte utsträcka området ytterligare.

2.3. Beredskapsområdet

I Göteborgs stads beredskapsplan finns ett större område (beredskapsområdet) definierat. Detta täcker i stort sett kommunens delar av dalgångarna längs Göta Älv, Säveån och Mölndalsån. Vidare ingår området söder om linjen Hjalmar Brantingsplatsen - Bräckemotet på Hisingen samt norr om linjen Älvsborgsbron - Slottskogsvallen - Kallebäck (se karta - bilaga I).

Vi har inte heller i detta fall gjort bedömningar om områdets lämplighet ur miljösynpunkt. Kommunens förslag till område för kommunala åtgärder slutar givetvis vid kommungränsen. Vi vill dock ifrågasätta om detta är lämpligt vid en lagstiftning. Speciellt kring E3 och E6 inom Partille och Mölndals kommuner är de geografiska förhållandena sådana att beredskapsområdet bör utvidgas. Utöver de miljötekniska skälen för en utvidgning, finns en risk att eventuella avstängningar upplevs som inkonsekventa av befolkningen och därmed ej meningsfyllda. En konsekvens av sådana dubbla budskap blir ofelbart att respekten för åtgärderna minskar.

Vårt förslag är att eventuella lagregler utformas så att ett samordnat beslut om avstängning kan ske för Göteborgs, Partille och Mölndals kommuner. Möjligen bör samverkan också ske med Ale och Kungälv kommuner. I vårt arbete utgår vi dock från det i våra direktiv anvisade området inom Göteborgs stad.

2.4. Samband mellan förbuds- och larmnivåerna

Av våra direktiv framgår ej hur kopplingen mellan förbuds- och larmnivåerna är tänkta. Vi förutsätter dock att förbud kan införas i hela beredskapsområdet enbart vid "Larm 2". Däremot kan det vara möjligt att införa förbud i innerstaden vid "Larm 1".

2.5. Underlag för våra bedömningar.

Vårt uppdrag innebär, som nämnts ovan, att göra en snabbutredning. Vi har därför inte haft möjlighet till en systematisk datainsamling. För att bilda oss en överblick över problematiken och få vissa basfakta har vi telefonintervjuat representanter för ett antal kommunala och offentliga organ samt för näringslivet (se bilaga 2). Deras spontana svar jämte utredningar och remissvar från Göteborgs stads handläggning av beredskapsplanen har givit oss värdefulla synpunkter till utredningen.

Vår fortsatta framställning disponeras så att vi behandlar effekterna av eventuella avspärningar i de båda zonerna var för sig.

3. INNERSTADSOMRÅDET

3.1. Fysisk avstängning

3.1.1. Förutsättningar för avspärning

För att genomföra begränsningar i biltrafiken krävs någon form av avstängningar. Enligt våra direktiv gäller två nivåer, förbud mot "all privat biltrafik" resp. "både kommersiell och privat trafik" i innerstaden.

I Göteborgs innerstad vistas ca 250.000 personer varje dag (5). Av dessa bor ca 40.000 personer i området. Enligt aktuella uppgifter från kommunen finns ca 75.000 arbetsplatser inom området. Resten av besökarna är studerande eller personer som utnyttjar centrumets kommersiella eller offentliga service.

Enligt beredskapsplanen företas ca 300.000 bilresor inom centrala staden per dag. Med antagandet att varje bil används för drygt 2 resor per dag och att 1,25 resenärer finns per bil innebär det att ca 100.000 bilar skulle beröras av en avspärning. 20 procent av dessa beräknas vara genomfartstrafik. Vidare kan en majoritet av fordonen antas passera den tänkta avstängningsgränsen vid högtrafikperioderna morgon och kväll.

Inom centrala staden beräknas det finnas ca 50.000 parkeringsplatser. De befintliga p-platserna i anslutning till zongränsen kan inte kompensera detta bortfall vid en avstängning. Det finns inte heller några lämpliga trafikleder som på ett naturligt sätt kan slussa trafiken runt innerstaden till p-områden.

För att kunna genomföra en effektiv avspärning av innerstaden krävs att den reguljära polisstyrkan kompletteras med annan personal. Dessa bör dels medverka genom att placera ut fysiska bar-

riärer, skyltar o dyl, dels med motsvarande befogenheter som polis-
män kunna dirigera undan trafiken vid zongränserna. Noggranna
planer för sådana insatser måste utarbetas i förväg av berörda
myndigheter. Eventuellt bör också möjligheterna skapas att trafik-
dirigerande "extrapersonal" (t ex trafikvakter och militär personal)
ges juridiskt hållbara befogenheter. Insatserna av extra personal
måste dimensioneras så att inte polisens normala arbetsuppgifter
helt ligger nere. Enligt polisens bedömningar är den nuvarande
polisstyrkan långt ifrån tillräcklig för trafikdirigering och övervak-
ning av förbudszonen. Detta gäller även om all tillgänglig personal
omdisponeras för uppgiften.

En slutsats av detta är att om en fysisk avspärrning skall ha en
möjlighet att fungera i praktiken krävs ett omfattande förberedel-
searbete. I detta ingår planering av personal- och materialinsatser.
En analys av lämplig avgränsing av området måste givetvis göras. I
denna skall de enskilda gatornas roll definieras. Exempel på detta
är vilka som skall enkelriktas eller stängas av fysiskt, utnyttjas
som parkeringsplats etc. Dessutom behövs en del förberedande
byggnadsarbete göras. Exempel på sådana är parkeringsplatser vid
infarter, informationstavlor och anordningar som kan utnyttjas för
att slussa bort oönskad trafik från trafikleder (t ex tillbaka på
motorvägens körfält bort från centrum).

3.1.2. Fysiska konsekvenser av en avstängning

Erfarenheter av även mindre trafikstopp i dagens högtrafik är att
långa köer bildas på tillfarts- och genomfartsleder som E3 och E6.
I en situation då en **oförändrad** mängd fordon närmar sig en av-
stängd innerstad blir konsekvenserna ett fullständigt trafikkaos.
Olika planeringsåtgärder kan givetvis förbättra möjligheterna att
minska trafikstockningarna.

Konsekvenserna av stoppen på lederna blir också att inte heller
sanktionerad trafik kan komma fram. Detta leder ofelbart till far-
liga följder för viktiga samhällsfunktioner som sjukvård och olika
former av samhällsskydd (brandkår, polis m m). Vidare blir de "for-
mellt" öppna genomfartslederna i stort sett omöjliga att använda
för sitt syfte, d v s genomfart.

En annan konsekvens av stockningarna blir att fordonen blir stå-
ende eller tillämpar "kökörning" med många stopp och starter. In-
version äger ju rum vid kallt väder, vilket förmodligen leder till att
bilarnas motorer också är igång för att producera värme i kupén.
Utan sakkunskap i miljötekniska fakta befarar vi ändå att denna
form av avspärrning leder till en ökning av föroreningshalterna i
luften i stället för en minskning. Oavsett om vår förmodan är
korrekt eller ej, blir det lätt så att befolkningen uppfattar det hela
som meningslöst och felaktigt.

3.1.3. Möjlighet att stänga av innerstaden

Vår slutsats blir att enda möjligheten att få en avspärning av innerstaden att fungera är om majoriteten av bilarna aldrig lämnar sina hemadresser.

Detta kan uppnås enbart med hjälp av massiv information som höjer befolkningens krismedvetande, kombinerat med mycket effektiva informationsinsatser i akutskedet. Givetvis förutsätter detta att gränsvärden är satta så att det enbart blir aktuellt med avstängningen vid skeenden som även av gemene man kan uppfattas som hälsovådliga. "Onödiga" avstängningar skapar ofelbart en inställning av jippo och intrång i den personliga friheten. För många människor kan också en "katastrofkänsla" ge oro och annan psykisk påverkan.

Utöver information krävs också att befolkningens resbehov tillfredsställs på annat sätt än med bil eller att behovet minskas. I följande avsnitt behandlar vi dessa frågor närmare.

3.2. Konsekvenser för kollektivtrafiken

3.2.1. Kollektivtrafikens kapacitet

Kollektivtrafiken i Göteborgsområdet sköts i princip av Göteborgs Spårvägar (GS) inom Göteborgs stad och Göteborgsregionens Lokaltrafik (GL) i förorterna. Vidare förekommer taxitrafik samt fjärrtrafik med buss, tåg och flyg.

Enligt utredningar från GS (6) kan man på kort sikt öka kapaciteten med högst 15 procent vid maximal insats. Även för GL redovisas (7) motsvarande tal. Genom att slopa alla skolresor kan ytterligare ca 20 procent av kapaciteten frigöras för GS. Spårvägsstyrelsen påpekar även att ytterligare ett antal procentenheters kapacitetsökning kan uppnås genom ändrade arbetstider för de kommunanställda. GL har angivit att en kapacitetsökning upp till totalt 25 procent kan göras genom tillfällig inhyrning av bussar, som normalt används för beställningstrafik. En ytterligare ökning kan även i detta fall ske genom ändrade skol- och arbetstider. Slutligen påpekar GL att den största kapacitetsreserven ligger i biltrafiksystemet självt. Genom samåkning skulle enligt GL antalet bilar kunna reduceras med upp till 75 procent.

De ovan nämnda möjligheterna att öka kapaciteten i kollektivtrafiken med maximalt 25 till 40 å 50 procent skall ställas mot den efterfrågeökning som äger rum om all biltrafik till innerstaden skall ersättas med kollektivtrafik. Motsvarande tal är för såväl GS som GL i detta fall ca 200 procent.

3.2.2. Förutsättningar för kapacitetsökningar

För en maximal ökning av kapaciteten i kollektivtrafik krävs att åtgärder kan planeras i tid. En varseltid på 12 å 18 timmar har angivits i olika sammanhang. Vidare förutsätts att åtgärderna är tillfälliga, dvs enbart ett fåtal dagars kraftinsatser. Orsaken till detta är bl a att fordonsunderhåll annars måste åsidosättas på ett oacceptabelt sätt. Vidare krävs dispensförfarande för viss arbets-

tidsreglering, vilket inte kan förekomma i obegränsad utsträckning. Från GS sida påpekas nödvändigheten med ett förfarande som gör att personal kan ta sig till arbetsplatserna. Enligt GS uppfattning är dispens från privatbilsförbudet enda möjligheten.

Enligt vår mening är den största hämskon, vid sidan av kapacitetsbristen, för en fungerande kollektivtrafik, trafiksituationen kring och utanför innerstadsgränsen. Planeringsåtgärderna måste därför inriktas på att skapa framkomlighet för kollektivtransporter vid en avstängning. I annat fall kan inte ens de teoretiska ökningarna av kapaciteten kunna uppnås. Vi befarar t o m att kapaciteten riskerar att sjunka. Åtgärder kan inriktas både på att stänga vissa vägar utanför innerstaden för all trafik utom kollektivtrafik (och utryckningsfordon). Vidare bör viss förstärkningstrafik sättas in så att bussar pendlar mellan perifera knutpunkter/p-platser och centrum. Målet för alla åtgärder är givetvis att öka kapaciteten. Om avgiftsuppbörd på fordonen på något sätt riskerar att försena trafiken, bör nolltaxa tillämpas vid avstängning.

Avslutningsvis vill vi påpeka att det är angeläget att noggrannt planera taxis roll vid en avstängning. Den bästa användningen av dessa (katalytiskt renade) fordon torde vara att de enbart utnyttjas för i förväg prioriterade transporter. Exempel på sådana är sjukvårdens behov samt personal som behövs för andra prioriterade samhällsfunktioner.

3.3. Konsekvenser för myndigheter och näringsliv

3.3.1. Förutsättningar för normal funktion

Av föregående avsnitt framgår att vi förutspår allmänt trafikkaos, alternativt att en mycket stor del av privatbilarna inte används till innerstaden och dess omgivningar. I det senare fallet krävs en väsentligt ökad kollektivtrafik för normal försörjning av personal till arbetsplatser i innerstaden. Denna kapacitetshöjning, har vi konstaterat, blir omöjlig att uppnå. En följd av detta blir att myndigheter och näringsliv inte kan fungera normalt som arbetsplatser.

I innerstaden arbetar ca 75.000 personer. Alla dessa påverkas mer eller mindre slumpmässigt av avstängningarna. Ett okänt antal av de ca 40.000 personer som är bosatta inom området påverkas också, eftersom de kan antas arbeta utanför området. De torde dock lättare kunna utnyttja ledig kapacitet i kollektivtransporterna eftersom de största problemen uppstår i riktning mot centrum. Vidare påverkas direkt ett okänt antal besökande till institutioner och företag av olika slag slumpmässigt.

Att personer inte i tid (eller inte alls) kan infinna sig på sina arbetsplatser, kan också indirekt vara förutsättningar för att samhället skall fungera. Exempel på detta är nyckelpersoner hos serviceföretag och andra underleverantörer. Dessa medverkar till att funktioner sköts i företag utanför avspärrningarna, såväl i Göteborgsregionen som utanför densamma.

Vår uppfattning är att de slumpmässigt inträffade störningarna av en planerad åtgärd är sådana att de inte är acceptabla i ett

modernt samhälle. Främst avser vi de risker som finns för att sjukvård, räddningstjänst och energiförsörjning ej fungerar. Därtill finns ett antal grupper av aktiviteter som med olika styrka kan anses olämpliga att de störs slumpmässigt.

Vår slutsats är att en prioritering av samhällsfunktioner krävs så att de påverkas på ett planerat sätt. I följande avsnitt belyses några effekter av avstängningar mot denna bakgrund.

3.3.2. Påverkan på prioriterade samhällsfunktioner

För vissa prioriterade samhällsfunktioner krävs att de fungerar "normalt". Främst avser vi då sjukvård, räddningstjänst och energiförsörjning.

En avstängning påverkar dessa funktioner direkt genom att nödvändiga transporter försvåras. Dessa transporter kan relativt enkelt undantas från förbud, även om en viss administrations- och kontrollapparat krävs. Den största svårigheten torde dock uppkomma pga den svåra trafiksituationen. Många av de prioriterade verksamheterna ligger i Göteborg strax utanför innerstadszonen (t ex de stora sjukhusen). Detta innebär också att de ligger i det mest trafikbelastade området.

Det finns uppenbar risk att de verksamheter som kräver hög grad av mobilitet (t ex brandkår), får svårigheter att lösa sina uppgifter. I en operativ beredskapsplan för avstängningar måste denna fråga ägnas särskild uppmärksamhet.

Den indirekta påverkan som de prioriterade verksamheterna utsätts för är av två slag. Dels kan vissa transporter av förnödenheter (t ex livsmedel och medicin) drabbas, dels störs personalens resor till (och från) arbetsplatsen. De förstnämnda transporterna torde relativt lätt kunna arrangeras dispensvägen, dock med samma generella problematik med trafikstockningar, som diskuterats ovan. Däremot uppkommer stora praktiska svårigheter för att få verksamheten att fungera om inte personalen infinns sig. Vissa omprioriteringar kan göras så att mindre personal kan behövas. Vidare är personal oftast av specialistkaraktär, varför omdisponeringar försvåras.

För en fungerande verksamhet kan enbart två åtgärder vara tillfyllest. På kort sikt (enbart några timmar) kan personal verksam i kontinuerlig drift kvarhållas i väntan på avlösande personal. Den andra åtgärden är att möjliggöra för personalen att komma till arbetsplatsen.

För att åstadkomma detta krävs en planering (och eventuellt en reglering), som möjliggör att arbetstidsregler m m får sättas ur spel. Ett svårare praktiskt problem är att åstadkomma en prioritering av berörd personal i trafiken. De måste antingen ha dispens för att få köra privatbil eller prioriteras i kollektivtrafiken. I första fallet krävs en stor administrativ tillstånds- och kontrollapparat, vilket förefaller orealistiskt. Dessutom finns risken att personalen fastnar i trafiken. Med dispensförfarande torde dessutom trafiken

flyta än sämre pga kontrollförfarandet vid zongränsen. Även med prioritering i kollektivtrafiken torde lämpliga administrativa lösningar vara svåra att finna.

Den enda realistiska lösningen vi ser är att de prioriterade verksamheterna planerar så att "för sen ankomst" inte allvarligt stör verksamheten. Vidare måste trafikbegränsningarna göras så att personalen har en möjlighet att ta sig fram, om än med viss försening.

3.3.3 Påverkan på övrig offentlig verksamhet

Många offentliga organs verksamhet är sådana att de tidsmässigt kan omdisponera sin verksamhet. Så gott som all kommunal och statlig förvaltning i Göteborgs innerstad tillhör denna kategori. I detta kan också inkluderas uppgifter som inte är av direkt förvaltande karaktär såsom skolor, högskolor och domstolar.

Personal, studerande m fl kan således komma för sent eller utebli utan annan effekt på verksamheten än att förseningar i arbetet uppstår. Dessa förseningar kan relativt lätt tas igen, t ex genom övertidsarbete. Vissa smärre undantag från denna generalisering finns givetvis. Exempel på detta är energiförsörjning, visst skyddsarbete, delar av domstolarnas verksamhet o s v.

En särställning tar de arbetsuppgifter som påverkar "laga tid". Även för "besökare" i innerstaden kan svårigheter uppstå pga att man försitter sin rätt genom att inte komma till myndighet i "laga tid". Vid en avspärrning torde det vara lätt att på administrativ väg förlänga tiden t ex genom tillämpning av regler om force majeure.

Med de undantag vi nämnt ovan, finner vi inte att den oprioriterade offentliga verksamheten drabbas av några andra konsekvenser än förseningar, vilka kan inhämtas.

3.3.4. Påverkan på handel

I Göteborgs centrum finns en mycket livlig handel. Denna verksamhet utsätts för störningar i sin verksamhet även vid andra tillfällen än vid en avstängning av innerstaden. Vår utgångspunkt är att en sådan kan jämföras med ett rejält snöoväder. Konsekvenserna blir i båda fallen att kunderna minskar mycket kraftigt. Även personalen får svårt att komma till arbetet. Ett inkomstbortfall blir en självklar följd. Viss del av detta kompenseras genom att konsumenterna senarelägger sina inköp.

En principiell skillnad mellan snöoväder och avspärrning är att det senare är en konsekvens av myndigheternas åtgärder. Frågan blir vem som skall svara för den ekonomiska risken. Svaret måste ges efter politiska värderingar. Det finns inget självklart sakligt grundat svar. Med hänvisning till orsakerna till avstängning ligger det dock nära till hands att jämställa detta med force majeure, dvs var och en får stå den ekonomiska risken själv.

En mindre del av handeln måste särskilt uppmärksammas och eventuellt prioriteras. Om längre avstängningsperioder blir aktu-

ella, måste garantier skapas så att livsmedelsförsörjningen fungerar. Detta gäller såväl möjligheterna för personal och kunder att komma till butikerna, som för varuförsörjningen.

Ytterligare aspekt på detta är att livsmedel kan komma att förstöras om inte trafiken fungerar. Många livsmedelstransporter kräver dels temperaturreglering (kyla alt. värme) under transport, dels att varorna tas om hand (och konsumeras) relativt snabbt. Vid allvarliga trafikstörningar finns risk för att dessa krav inte kan uppfyllas. Vid kortare stopp i trafikköer eller mindre förseningar av konsumtionen blir de negativa aspekterna negligerbara. Däremot ökar riskerna för förluster snabbt så fort störningar förekommer mer än enstaka dagar i sträck.

3.3.5. Påverkan på övrig service

I Göteborgs innerstad finns utöver ovan angivna servicenäringar (offentliga tjänster, utbildning och handel), också kulturella institutioner, hotell och restauranger, bank- och försäkringsverksamhet samt diverse privata tjänsteföretag. De sistnämnda utgörs av en mycket heterogen grupp. Exempel på dessa är arkitekter, dataföretag, privatpraktiserande läkare och tandläkare, jurister, revisorer och andra typer av konsulter. Konsekvenser för dessa grupper kan jämföras med det som har beskrivits för "övrig offentlig verksamhet" ovan.

Vissa specifika effekter bör dock påpekas. Näringslivet av idag karakteriseras av att ett allt finmaskigare nätverk av beroenden skapas. Dvs åtgärder som vidtages inom en verksamhet påverkar andra verksamheter belägna på långt avstånd från varandra. I denna grupp av tjänsteföretag finns det (svåridentifierbara) funktioner som borde prioriteras. Exempel på sådana funktioner kan finnas inom bank- och dator- och (vissa) konsulttjänster. Att på administrativ väg sortera ut personer/funktioner för ett dispensförfarande leder dock, enligt vår uppfattning, till en orimligt stor apparat. På motsvarande sätt, som inom prioriterad offentlig verksamhet, måste inriktningen på varje "känslig" funktion vara att den tål "för sen ankomst". Dessa bedömningar kan enbart göras av dem som befinner sig som ansvariga i verksamheten i fråga. Därför måste trafikbegränsningarna göras så att personalen har möjlighet att ta sig fram, om än med viss försening.

Ett annat specialfall i denna grupp av verksamheter utgör de kulturella institutionerna (inkl idrottsanläggningar). Huruvida dessa är en "nödvändig" samhällelig verksamhet vid en miljökris är en politisk värderingsfråga. I sak kan dock konstateras att större evenemang i innerstaden i t ex Scandinavium, teatrar och idrottsanläggningar genererar punktvis belastning i resandet. Tidsmässigt är de dock oftast förlagda så att kollektivtrafiken kan stå till tjänst med önskad kapacitet. För att motverka onödigt oro hos befolkningen är det dock angeläget att samhället fungerar så normalt som möjligt. Troligen innebär dock ett bilförbud ett inkomstbortfall för arrangörerna som inte kan tas igen. Ett uppskjutande av arrangemanget kan dock minska inkomstbortfallet. Självfallet bör också en bedömning göras av det lämpliga att "locka ut" människor i en ohälsosam luft. På motsvarande sätt måste de psykologisk

effekterna av att tillåta trafik för nöjen i riktning mot innerstaden vägas mot åtgärden att "försvara för folk att komma till jobbet".

3.3.6. Påverkan på industrin

I Göteborgs innerstad finns mycket begränsad industri i traditionell mening. Det enda tillverkande företaget av storlek är Hasselblads kamerafabrik.

För den tillverkande industrin gäller i stort vad som sagts om handel och övrig service ovan. Företagen kan få betydande svårighet att hålla produktionen igång pga personal- och materialbrist. Effekterna är dock inte värre än vid strejker eller störningar vid en snöstorm. Givetvis innebär detta i många fall betydande inkomstbortfall. Motsvarande diskussion som för handeln ovan kan göras om vem som skall stå den ekonomiska risken av ett myndighetsbeslut om att stänga innerstaden för trafik.

Industrin påverkas dock även på ett annat sätt. Indirekta störningar pga företagens "nätverk av beroende" kan bli mycket påtagliga inom den tillverkande industrin. Förseningsrisker kan uppkomma genom att tjänsteföretagen inte fungerar normalt. De största negativa effekterna kan dock uppstå genom att transporter som skall passera Göteborgsregionen fastnar i trafiken. Då kan förseningar i de så kallade JIT (Just-in-time) transporterna uppstå. Denna problematik blir speciellt accentuerad om ett större geografiskt område stängs av. Vi behandlar det därför särskilt i senare avsnitt om det större "beredskapsområdet".

3.4. Förbud för kommersiell trafik i innerstaden

Enligt våra direktiv är ett alternativ att även förbjuda kommersiell trafik i innerstaden. Undantag antas göras för "ett fåtal av de viktigaste transporterna och för kollektivtrafiken". Vi tolkar detta som att taxi, fordon för sjuktransporter, utryckningsfordon samt "tjänstefordon för avstängningsarbetet" är självklara undantag.

I konsekvens med vårt resonemang ovan borde dispens enbart ges för akuttransporter för att sköta post- och teletrafiken samt energiförsörjningen. Vidare bör apoteks- och (i viss utsträckning) livsmedelstransporter undantas. Utan dessa undantag uppstår oacceptabla skadeverkningar i samhällsfunktionerna.

Effekten av att övriga transporter stoppas i innerstaden, innebär bl a att ett stort antal lastfordon destinerade till främst handeln blir stående på infarterna till Göteborg. Det är inte troligt att en framförhållning i allmänhet kan uppnås så att de kan stoppas redan före utlastning hos grossist (motsvarande). För vissa företag, t ex de tre stora dagligvaru "blocken" samt KappAhls och Gulins, med lager i Göteborgsregionen utanför innerstaden, kan en viss omdirigering bli aktuell. Långa avstängningar kan dock leda till att lagren överfylls eftersom inleveranserna ej går att stoppa. Detta leder givetvis till merkostnader och kan också vid längre stopp, innebära fysisk platsbrist.

Avslutningsvis vill vi peka på ett generellt problem i samband med en eventuell avstängning för privatbilar. Var går gränsen mellan

privatbilar och kommersiell trafik? Ett exempel på denna svårighet är budfirmor som utnyttjar standardbilar. Detta utgör onekligen kommersiell trafik, men hur skilja deras personbilar från privatpersoners bilar. En annan näraliggande fråga är om tjänstebilar som används av försäljare är ett exempel på "kommersiell trafik".

En tydligare gränsdragning krävs för att undvika en komplicerad dispens- och definitionsbyråkrati. En lämpligare differentiering torde vara att skilja mellan lastbilar och personbilar. De officiella definitionerna kan utnyttjas för en gränsdragning. Även i detta fall kan dock avgränsningsfrågor bli aktuella, t ex för s k stationsvagnar, som utnyttjas för (lättare) godstransporter.

3.5. Övriga effekter

3.5.1. Psykologiska effekter

I tidigare avsnitt har påpekats risker för att beslut om avstängningar kan framkalla onödig oro hos befolkningen.

Det är ett känt fenomen att vid krissituationer fungerar vi människor lätt okontrollerat. Panik kan spridas på gruppnivå, medan individer kan drabbas av psykiska besvär som kan leda till långvarigt lidande. Från många håll har påpekats att åtgärden att stänga av innerstaden är mycket drastisk. Den kan vid en yttlig jämförelse jämföras med undantagstillstånd eller liknande. För att undvika onödig oro, måste denna drastiska åtgärd hela tiden kompletteras med saklig information. Denna skall också vara så uttömmande att risken för missförstånd elimineras. Även plötsliga åtgärder kan få oönskade psykologiska effekter. Information om eventuella åtgärder måste därför ges kontinuerligt och vara baserade på bra mät- och prognosmetoder. Avstängningar får inte göras innan varningar utfärdats och nivån "skärpt beredskap" införts.

Vidare är det viktigt att avstängningarna **uppfattas** som sakligt sett motiverade. De måste därför korrespondera med andra åtgärder. Dvs allmänheten måste inse att situationen verkligen är allvarlig. En rimlig fråga från befolkningen är då om man över huvud taget skall vistas utomhus. Speciellt borde detta gälla känsliga personer (med astmatiska besvär m fl) samt barn.

Det finns andra rimliga frågor, som också måste få tillfredsställande svar. Exempel på sådana är: Varför är det farligt att köra bil i innerstaden men inte i område X? Varför får jag inte köra med katalytiskt renad bil i innerstaden, men med vilken "smutsbil" som helst strax utanför? Om luftproblemen verkligen är så allvarliga, varför görs inget åt föroreningskällorna i stället för att "försvara" för allmänheten med avstängningar av stan?

3.5.2. Övriga samhällseffekter

Avslutningsvis vill vi påpeka att redan risken för avstängning av innerstaden kan leda till långsiktiga regionala effekter. Företag som anser sig drabbas hårt av avstängningar kan i samband med expansion eller omorganisation överväga att lokaliseras utanför regionen eller i dess ytterkanter. Självfallet är det rimligt att företagen

gjorde dessa överväganden redan pga orsaken (dålig luft) och inte pga symptomet (avstängd stad).

Huruvida det är positivt eller ej att företag omlokaliseras är en regionalpolitisk fråga. För att på lång sikt minska trycket på miljön i centrum på storstäderna torde det dock vara positivt med en viss omlokalisering. Det är också ostridigt att det borde finnas betydligt snabbare verkande medel för att uppnå omflyttning, om detta är målet, än hot om avstängningar av staden.

Aspekten ovan har en speciell samhällsdimension i de fall det påverkar exportföretagens möjlighet att framgångsrikt konkurrera utomlands. Ett gemensamt ansvarstagande för miljön måste kombineras med gemensamma överväganden om andra välfärds mål (t ex materiell levnadsstandard).

En mycket påtaglig fråga för Göteborgsregionen, som ej berörts ovan, är hur genomfartstrafiken skall arrangeras. Såväl nord/sydtrafiken (E6+R45) som öst/västtrafiken (E3+R40) tillåts idag gå igenom de inversionsdrabbade dalgångarna. Vid avstängningssituationer i innerstaden fastnar troligen denna genomfartstrafik i bilköerna. Åtmonstone bidrar den till att ogynnsamt påskynda ytterligare inversion. Även i "icke inversions väder" påverkar genomfartstrafiken miljön i centrala Göteborg. Dessa fakta aktualiserar åter frågan om förbifarter (främst den s k Österleden).

4. Slutsatser, innerstaden

Målen för åtgärder med anledning av luftföroreningar torde vara

- 1) Förhindra att luftföroreningar uppkommer.
- 2) Om de uppkommer, minska koncentration, utbredning etc.

För att uppnå dessa mål kan åtgärder mot bilismen vara relevanta. Utöver att åtgärderna objektivt sett är motiverade, måste de även av allmänheten uppfattas på det sättet. Samtidigt måste åtgärdernas påverkan på andra samhällsrelaterade mål analyseras och bedömas som försvarbara.

Den långsiktiga åtgärden med tekniska metoder som motverkar luftföroreningskällan - avgasrening - är ett självklart första steg. Om föroreningarna bedöms som en allvarlig miljöfara borde införandet av avgasrening även för äldre fordon övervägas.

För att i en inversionsituation minska de skadliga effekterna av luftföroreningarna är målet att snabbt minska trafikens skadliga utsläpp. Vår bedömning är att en avstängning av innerstaden på det sätt som beskrivits i vårt uppdrag inte är rätt väg. De konsekvenser som beskrivits i vårt scenario ovan verifierar det. Å andra sidan kvarstår målet att reducera utsläppen för att minska luftföroreningarna.

Inriktningen på ansträngningarna är givetvis att minska trafiken, och därmed utsläppen, samtidigt som samhället kan fungera någorlunda normalt. Vi föreslår därför följande åtgärder, vilka leder till försvarbara effekter på samhället i övrigt:

Innerstaden stängs av.

En avstängning av innerstaden kan kombineras med en begränsning av trafiken på de stora infartslederna. Exempelvis kan enbart trafik som får trafikera innerstaden tillåtas på de större tillfarterna, innanför ringlederna, eller mellan innerstaden och platser för stora infartsparkeringar. En komplikation med en sådan lösning är dock möjligheten för genomfartstrafik att ta sig fram.

Ordna med infartsparkeringar.

P-platser bör placeras på relativt stora avstånd från zongränsen, t ex Källered, V. Frölunda, Landvetter, Partille, Bäckebol där befintliga p-platser kan utnyttjas. Dessa behöver dock kompletteras med ytterligare p-områden.

Förstärk kollektivtrafiken maximalt.

Prioritera pendeltrafik mellan externa p-platser och centrum. Även mindre linjejusteringar bör göras som koncentrerar kollektivtrafiken till vissa för övrig trafik avlysta gator. Denna kompletteringstrafik bör planeras noggrant i förväg.

Tillåt privatbilar med 3 å 4 personer i zonen.

Eventuellt kan denna regel kompletteras med att enbart katalytiskt renade fordon med 3 (4) personer får användas. Det är också viktigt att avspärrningsplatserna ordnas så att avvisade fordon snabbt slussas vidare i ett flöde som leder bort från det riskfyllda området.

Tidsbegränsa avstängningen

Genom att tillåta trafik, t ex mellan 22.30 och 05.30 kan ett krångligt dispens- och kontrollförfarande undvikas. Detta reducerar risk för trafikchaos vid spärrarna, samtidigt som det möjliggör för personal till bl a kollektivtrafiken att ta sig fram.

Sprid trafiktopparna

Förskjutna arbetstider bör kunna tillämpas inom gymnasie- och högskolor samt offentliga förvaltningar. För dessa områden kan utfärdas bindande föreskrifter av kommunala och statliga myndigheter. För att motsvarande åtgärder inom privat sektor skall kunna tvingas fram, måste lagar som påminner om undantagstillstånd tillämpas. Detta är inte lämpligt med tanke på att de kan skapa onödig oro i samhället. En noggrann planering för vilka myndigheter som skall ingå måste göras liksom om hur information skall anordnas. I denna planering bör även göras frivilliga överenskommelser med privata företag om förskjutning av arbetstiden.

Planera informationsinsatserna noggrant.

När beslut om avstängning fattas skall ett väl förberett informationsprogram inledas. Detta skall ha två syften

- * beslutande myndigheter/personer på alla nivåer skall kunna starta sina arbetsuppgifter för att begränsa skadorna av miljöproblemen
- * sakligt och lugnt kunna ge allmänheten sådan information att åtgärderna får maximal effekt.

För att uppnå detta måste en central kommunikationscentral ansvara för verksamheten. Denna skall också direkt samarbeta med lokalradion.

Samordna beslutsfattandet.

De beslut som skall tas påverkar många samhällsfaktorer. Det är viktigt att det fattas på hög nivå för att erhålla maximal effekt. Eftersom flera kommuner blir berörda i Göteborgsregionen, finns det fördelar med att en regional enhet, tex Länsstyrelsen eller ett kommunalförbund, är beslutande organ.

Vår bedömning är att med denna alternativa uppläggning reduceras många av de olägenheter som uppkommer vid en fullständig avstängning. Samhället fungerar givetvis inte som normalt, men problemen kan till och med bli mindre än vid ett normalt svårt naturfenomen av typen snöstorm.

Huruvida trafikbegränsningen är tillfyllest ur miljötekniskt hänseende kan vi ej bedöma. Vårt scenario beskriver dock klart att en total avspärrning leder till en trafiksituation som medför en risk för ökade avgaser.

5. Beredskapsområdet

5.1. Generella förutsättningar

Vid en avstängning av ett större geografiskt område gäller givetvis i stort samma saker som för det mindre, fast allt blir mer gigantiskt. Alla de effekter som uppkommer vid avstängning av innerstaden återfinns även här, om än i förstorad omfattning. I vårt scenario skall vi därför koncentrera oss på effekter som är av den karaktären att de måste förhindras.

Inom det angivna området är drygt 200.000 av Göteborgs ca 270.000 sysselsatta verksamma. De viktigare industriområden som ligger utanför området är västra och norra Hisingen från Älvsborgsbron via Torslanda till Tuve och Kärre. Vidare i Västra Frölunda-området kring Västerleden samt Sisjön och Högsbo industriområden. Av de stora bostadsområdena i Göteborg ligger Angered, Västra Frölunda, delar av Hising Backa, stadsdelarna norr om stråket Brunnsbo-Biskopsgården, samt de flesta stadsdelarna i öster utanför området.

Dessa geografiska förutsättningar visar att så gott som alla göteborgare berörs direkt av en avstängning. Till detta kommer att en mycket stor del av befolkningen i kringkommunerna har sina arbetsplatser inom området. Enligt vår mening bör dessutom angränsande områden av Partille och Mölndals kommuner inkluderas i beredskapsområdet. I så fall tillkommer 10.000-tals ytterligare sysselsatta vid industriområdena längs E3 och E6 som direkt berörda.

Med dessa förutsättningar är det självklart så att en eventuell avstängning i stort sett förhindrar all normal verksamhet i området.

Utgångspunkten för vårt ställningstagande är att avspärring av beredskapsområdet enbart tillämpas vid extremt allvarliga luftföroreningar. Förhoppningsvis är dessa tillfällen så sällsynta att vårt samhälle tål de ekonomiska påfrestningar som uppkommer. Enligt de uppgifter vi fått beräknas den värsta luftsituationen ("Larm 2"-nivån) kunna inträffa vid något enstaka tillfälle under en femårsperiod.

Huvudmålet för åtgärderna får inte bli att hindra trafik helt eller delvis. I stället måste målet bli att få så många som möjligt att stanna hemma. Som beskrivits i vårt scenario om avstängning av innerstaden, uppstår annars ett hälsovådligt trafikkaos.

Dessa mål kan uppnås med en kombination av åtgärder

- 1) stängning av arbetsplatser
- 2) sakliga och upprepade uppmaningar till personalen att förbli hemma
- 3) restriktioner i biltrafiken.

5.2. Effekter av stängda arbetsplatser

5.2.1. Offentliga sektorn

En åtgärd, som omedelbart bör vidtas, är att all icke prioriterad kommunal och statlig verksamhet inställs den aktuella dagen (dagarna). Tvingande sådana regler kan relativt lätt utformas inom ramarna för offentliga organs självbestämmande. Lagar av undantagskaraktär behövs således ej.

I vårt scenario om innerstaden (avsnitt 3.3.3) har vi diskuterat vissa typer av effekter som kan föranleda undantag från regler om att inställa verksamheten. Motsvarande undantag gäller även här.

Samtidigt måste åtgärder till för att prioriterad offentlig verksamhet (se avsnitt 3.3.2) skall fungera. Långtgående dispens- och kontrollsystem är en metod som vi bedömer olämplig av motsvarande skäl som vid avstängning av innerstaden. Åtgärder måste även i detta fall inriktas på att minska behovet av transportkapacitet generellt. Den tillgängliga kapaciteten skall därför utnyttjas för prioriterade transporter.

Även om de flesta offentliganställda och studerande stannar hemma skapas inte tillräckliga förutsättningar för fungerande prioriterad verksamhet. Sjukvård, energiförsörjning m m skulle lida svåra avbräck i sin personalförsörjning vid ett trafikförbud för privatbil inom beredskapsområdet. För att skapa ytterligare kapacitet i kollektivtrafiken bör även inriktningen på arbetet vara att privat verksamhet reduceras.

5.2.2. Handel och övrig service

Som diskuterats vid avstängning av innerstaden finns inom staden en heterogen grupp av verksamhet inom handel och service. Vi förutsätter att det är en mycket svår föroreningsituation, som är orsaken till ett förbud mot privat biltrafik i beredskapsområdet. De negativa effekterna för handel och serviceföretag är i stort sett underordnat betydelsen av miljöproblemen ur ett samhälleligt perspektiv. För enskilda företag uppkommer dock negativa effekter, som i vissa fall kan vara betydande. Även för befolkningen kan minskad service i undantagsfall medföra betydande olägenheter.

Negativa effekter för företagen är den försämrade konkurrenskraft som kan uppstå på grund av försenat genomförande av tjänster. Vår bedömning är dock att avstängningar förekommer så sällan att denna aspekt ändå kan negligeras. Blir det aktuellt att man tvingas genomföra denna typ av omfattande störning varje vinter vid något tillfälle kan effekten däremot ej negligeras.

För allmänheten är det viktigt att livsmedelsförsörjningen fungerar, liksom apotek och (åtminstone begränsad) tandläkar- och läkar-service. Vår bedömning är dock att risken för allvarliga konsekvenser vid kortare avstängning inte är stor. Dock bör varuförsörjningen av livsmedel och medicin prioriteras.

För att kunna få vitala funktioner i samhället att fungera bör en plan göras för stängning av de här nämnda arbetsplatserna med början med de större. Denna plan bör i första hand baseras på ett frivilligt åtagande. Branschavtal eller avtal direkt med större företag bör kunna åstadkommas. I dessa regleras att arbetsgivaren är skyldig att stänga arbetsplatsen i samband med larm. Vidare bör de anställda rekommenderas att förbli i bostaden. Givetvis bör lämpliga överenskommelser med de fackliga organisationerna göras, liksom "undantagslistor" för prioriterade arbetsuppgifter.

Effekterna av dessa åtgärder blir givetvis produktions- och inkomstbortfall. En viktig principfråga är vem som skall stå för förlusten; samhället, företagen eller de anställda. En möjlig åtgärd är att den påtvingade frånvaron från arbetet betraktas som kompensationstid på motsvarande sätt som s k klämdagar. Tiden skall därigenom arbetas igen vid senare tillfälle. Ett annat sätt att kompensera de anställda är att godkänna frånvaron som ersättningsbar via den allmänna sjukförsäkringen. Andra lösningar kan innebära att de anställda har full lön alternativt ingen lön vid frånvaro.

Först om frivilliga överenskommelser ej accepteras av näringslivet kan tvingande lagregler övervägas. För viss verksamhet t ex större idrottsevenemang bör möjligheten för myndigheter att förbjuda dessa finnas redan i den lagstiftning som nu övervägs.

5.2.3. Industrin

Rationalisering av materialflödet är och kommer att vara en högprioriterad fråga inom industrin bl a på grund av de höga kapitalkostnaderna.

Utvecklingen går mot ett allt större accepterande av det s k JIT (Just-in-time)-synsättet. Bl a eftersträvas kortare ledtider i transporterna, kombinerat med garanterade ankomsttider. "Absolut transportsäkerhet" utgör en konkurrensfördel som de svenska företagen och underleverantörerna kan erbjuda såväl hemmamarknaden som exportmarknaderna.

Riskerna för att transportförseningar skall uppstå på grund av "normala" trafikstörningar bedöms inte idag som allvarliga. Redan på 1990-talet torde sådana förändringar ha skett i distributionsystemen att även mindre trafikstörningar bedöms ge risker för produktionsstörningar. Riskgarderingar som måste göras kan innebära mycket betydande kostnader.

I en studie som baseras på situationen 1980 (8) visas att bara en enda dags försening av leveranser skulle innebära en ökad kapitalbindning i svenskt näringslivs distributionssystem på åtminstone 3 miljarder kronor. Med hänsyn till utvecklingen sedan 1980 kan konstateras att totalbeloppet nu är betydligt större. Dessutom är sårbarheten mycket stor. Leveransförseningar på några timmar kan i många fall innebära totalstopp för produktionen.

Mot bakgrund av denna utveckling inom industrin är det viktigt att i möjligaste mån få den att fungera. Speciellt viktigt är det för den exportorienterade industrin. Vår bedömning är att industrin får stora svårigheter att fungera pga personalbrist och störningar av leveranser vid de tillfälle trafikbegränsningar gäller.

En komplikation är att stora delar av svensk industri kan påverkas pga att transporter från/till Göteborgsregionen störs vid ett trafikförbud. Särskilt viktigt är det att tung trafik till och från hamnen prioriteras. Teoretiskt är detta möjligt eftersom förbifarten norrväster-söder om centrum föreslås vara öppen. I praktiken krävs dock en information om detta på långt avstånd från regionen (gäller främst E3 och R40). Vidare finns i praktiken en risk att transporterna fastnar i trafiken utanför beredskapsområdet. Vår bedömning är således att negativa effekter kan uppkomma långt från beredskapsområdet och bli relativt stora vid varje avstängningstillfälle. Om dessa å andra sidan intäffar mycket sällan blir effekterna totalt sett begränsade.

Även för delar av industrin torde det vara möjligt att på motsvarande sätt som för handel och serviceföretag frivilligt medverka till en stängning av verksamheten. Alternativet till en planerad produktionsstörning blir annars en mer slumpmässig påverkan beroende på vilka anställda och materialtransporter som tar sig fram.

5.3. Övriga effekter

5.3.1. Psykologiska effekter

Det principiella resonemang, som fördes om eventuella psykologiska effekter, vid beskrivning av avstängning av innerstaden, gäller givetvis även här. Förbud för privatbilar i beredskapsområdet är en drastisk åtgärd. Det är därför mycket viktigt att den överensstämmer med den faktiska miljösituationen. Vid ett sådant läge är det rimligt att ifrågasätta om man överhuvudtaget kan vistas ute i det

drabbade området. Befolkningen i mindre drabbade områdena i förorterna, måste fås att förstå allvaret och därigenom undvika att bege sig mot beredskapsområdet eller dess närmaste omgivning. Dubbla budskap i denna situation leder ofelbart till att målet för avstängningarna missas. All information måste vara entydig. Denna uppgift är dock inte lätt, frågan om hur farligt det är att vistas i centrum uppkommer ofelbart och krav på att evakuera boende i centrum kan bli en följd.

5.3.2. Fysisk avstängning

En viktig förutsättning för att få en avstängning att ge avsedd effekt är att den tekniskt fungerar. Om alla medborgare är lojala och följer råd och anvisningar borde den prioriterade trafiken kunna röra sig obehindrat. Därtill skulle fysiska spärranordningar vara överflödiga. Det är möjligt att en saklig information kan bygga upp en sådan lojalitet i en extremt svår miljösituation. Det troliga är dock att någon form av avspärrnings- och/eller kontrollsystem krävs. Områdets geografiska utbredning samt dess struktur med många smågator gör att vi ifrågasätter möjligheterna att effektivt stänga områdets gränser. Dessutom måste trafik inom området förhindras och/eller kontrolleras. Vi ser här stora praktiska svårigheter.

Den enda rimliga uppläggningsen torde vara generellt körförbud kombinerat med dispensgivning. Till detta måste kopplas ett sanktionssystem med dryga böter. Polisens huvuduppgift blir därmed att kontrollera efterlevnaden samt att hålla förbifarterna öppna. Åtgärder vid områdesgränsen bör inriktas till information om att körförbud gäller och dirigerering av trafik bort från förbudsområdet. För detta arbete borde trafikvakter, militär personal m fl kunna utnyttjas.

5.3.3. Övriga samhällseffekter

De lokaliseringspolitiska aspekter, som framförts vid avstängning av innerstaden, gäller i än större grad om avstängning av beredskapsområdet blir ofta förekommande. Vid upprepade avstängningar av området förstärks ett negativt intryck av Göteborgsregionen. En inställning med ungefär följande innebörd kan lätt spridas: Området är ohälsosamt och ibland "direkt livsfarligt" att vistas i. Dessutom tvingas man ibland att "stänga stan". Slutsatsen blir att det är en olämplig region för etablering eller fortsatt näringsutövande.

Om det i sak är rätt att regionen är olämplig är det också en positivt att en regional omfördelning sker. Om det, å andra sidan, är en sak överdriven oro, borde andra regionalekonomiska styrmedel vara en bättre metod för överväganden om lokalisering. Vår bedömning är att det finns en risk att regionens tillväxt och näringslivsstruktur kan påverkas på sikt genom en överdriven oro. På motsvarande sätt påverkas exportindustrins konkurrensläge.

En ytterligare faktor är att de omfattande avstängningsåtgärderna, med åtföljande konsekvenser, har ett stort nyhetsvärde. Den svenska (Göteborgska) miljösituationen blir därför uppmärksammas

långt utanför våra gränser. Det är därvid viktigt att ge så korrekt information som möjligt. Erfarenheter från bl a Tjernobyl-olyckan visar att överdrifter lätt sprids med överreaktion bland presumtiva turister. En sådan reaktion påverkar ofelbart våra möjligheter att få turister till Sverige.

Slutsatserna av vad som sagts här är att det är viktigt att åtgärder för att förbättra miljön kombineras med en tydlig och korrekt information.

6. Slutsatser, beredskapsområdet.

I kapitel 4 drog vi vissa slutsatser vad gäller möjligheterna att stänga av innerstaden. Vi noterade där att en avstängning är möjlig. För att få samhällseffekter som kan bedömas vara någorlunda rimliga krävdes dock en något annorlunda uppläggning än vad som förutsatts i våra direktiv.

Vi förutsätter vad avstängning av beredskapsområdet, att en sådan enbart förekommer vid ytterst allvarliga luftföroreningar. Enligt uppgift kan dessa situationer uppkomma maximalt vid något eller några enstaka tillfällen under en femårsperiod.

Resonemanget om innerstaden gäller i stort även för hela beredskapsområdet. Huvudmålet för åtgärderna måste dock i detta fall bli att få så många som möjligt att stanna hemma. Sammanfattningsvis innebär detta att för att de negativa effekterna på samhället skall minskas till en rimlig nivå, bör följande åtgärder genomföras.

Utlys körförbud inom beredskapsområdet.
Detta förbud måste kompletteras med generella dispenser eller med i förväg meddelade individuella dispenser.

Stäng så många **arbetsplatser** som möjligt.
Samtidigt bör större idrotts- och kulturevenemang kunna förbjudas. För "tillåtna" arbetsuppgifter bör om möjligt en viss förskjutning av arbetstider tillämpas.

Satsa på **externa infartsparkeringar** och **maximal möjlig kollektivtrafik**.

Inriktningen på dessa satsningar motsvarar den vid avstängning av innerstaden. En prioritering i arbetet med trafikregleringar är att hålla ringleder runt området öppna för genom-(förbi-)fartstrafik.

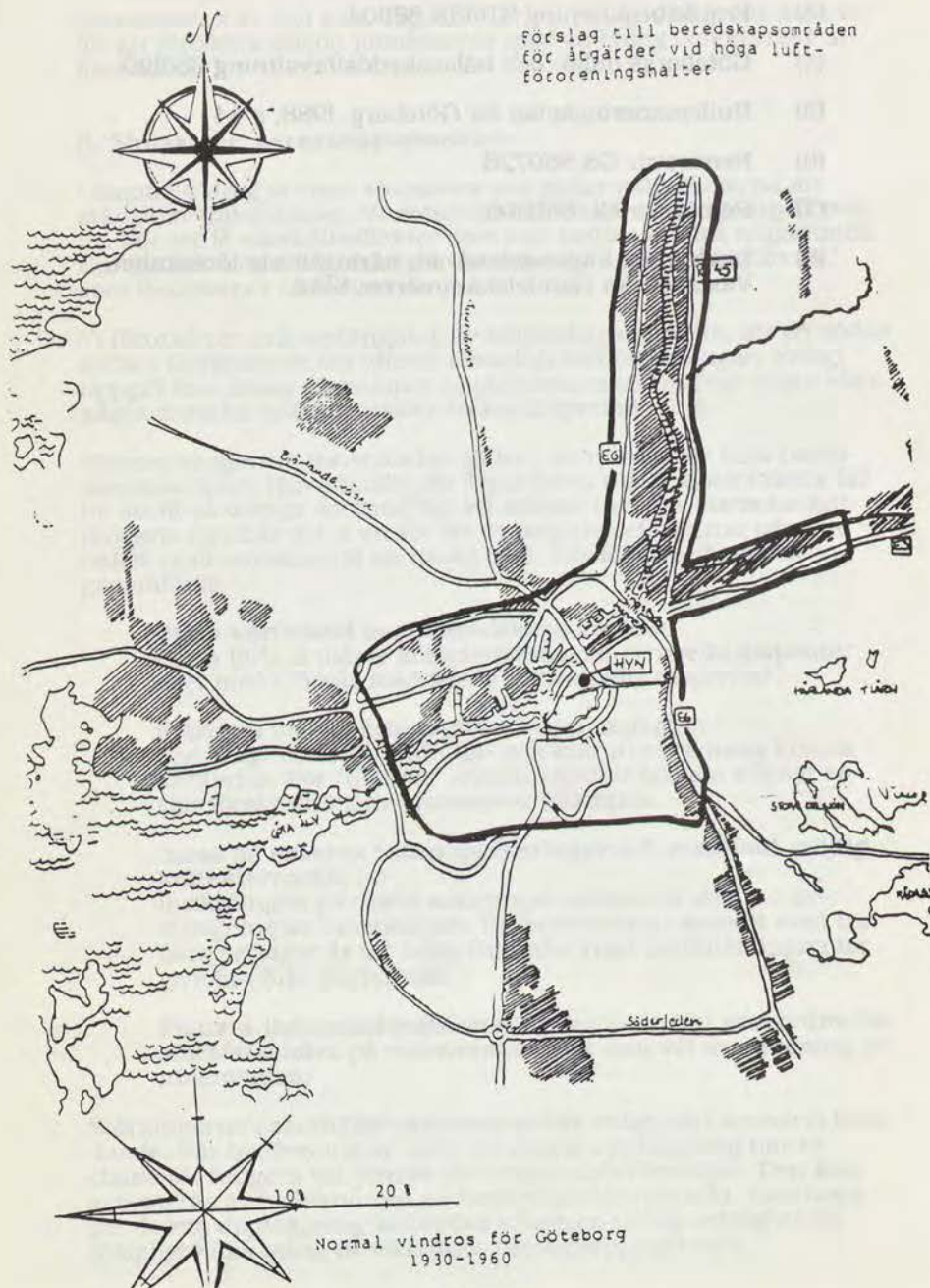
Planera informationsinsatser noggrant samt **samordna beslutsfattandet** på motsvarande sätt som vid avstängning av innerstaden.

Störningarna i samhällsfunktionerna blir enligt vårt scenario betydande. Vår bedömning är dock att denna uppläggning har en chans att fungera vid ytterst allvarliga miljöstörningar. Den kan accepteras av befolkningen ur trovärdighetssynpunkt. Samtidigt ger denna uppläggning kollektivtrafiken en rimlig möjlighet att hjälpligt hålla igång de viktigaste samhällsuppgifterna.

Referenser

- (1) Kommittédirektiv 1988:20
- (2) Kommittédirektiv 1988:55
- (3) Projektbeskrivning STORK 881104
- (4) Göteborgs miljö- och hälsoskyddsförvaltning 880129
- (5) Bullersaneringsplan för Göteborg, 1988, s 44
- (6) Remissvar GS 880726
- (7) Remissvar GL 880603
- (8) Lindström, Vägstandard och näringslivets lönsamhet, Västsvenska Handelskammaren, 1984.

Bilaga 1 Förslag till beredskapsområde



Bilaga 2 Kontaktade personer**Personer som lämnat spontana synpunkter vid telefonintervjuer:**

Rolf Hammarling, Göteborgs stads näringslivssekretariat
Claes Orwallius, Västsvenska Handelskammaren
Rune Mattsson, Konsum Väst
Jan Olle Folkesson, ICA Eol AB
Lars Johannesson, Göteborgs stadskansli
Evert Lindholm, Skolförvaltningen Göteborg
Lars Roslund, Bohuslandstinget
Åke Norling, Länsstyrelsen
Per Olof Ranman, Sjukvårdsförvaltningen
Birger Wassenius, Gatukontoret Göteborg
Ove Gunnarsson, Polismyndigheten i Göteborg
Göran Husebye, Gbgs Miljö- & Hälsoskyddsförvaltning
Kurt Elmberg, Göteborgs Spårvägar

1. Die Karte zeigt die Lage der verschiedenen Orte im Gebiet.
 2. Die Karte zeigt die Lage der verschiedenen Orte im Gebiet.

Die Karte zeigt die Lage der verschiedenen Orte im Gebiet.
 Die Karte zeigt die Lage der verschiedenen Orte im Gebiet.

Die Karte zeigt die Lage der verschiedenen Orte im Gebiet.
 Die Karte zeigt die Lage der verschiedenen Orte im Gebiet.
 Die Karte zeigt die Lage der verschiedenen Orte im Gebiet.
 Die Karte zeigt die Lage der verschiedenen Orte im Gebiet.
 Die Karte zeigt die Lage der verschiedenen Orte im Gebiet.
 Die Karte zeigt die Lage der verschiedenen Orte im Gebiet.
 Die Karte zeigt die Lage der verschiedenen Orte im Gebiet.
 Die Karte zeigt die Lage der verschiedenen Orte im Gebiet.
 Die Karte zeigt die Lage der verschiedenen Orte im Gebiet.
 Die Karte zeigt die Lage der verschiedenen Orte im Gebiet.



Statens offentliga utredningar 1988

Kronologisk förteckning

1. Översyn av utlånningslagsstiftningen. A.
2. Kortare väntan. A.
3. Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott? A.
4. Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. UD.
5. Utgått.
6. Provning och kontroll i internationell samverkan. I.
7. Frihet från ansvar. Ju.
8. En ny skyddslag. Fö.
9. Sverigeinformation och kultursamarbete. UD.
10. Rätt adress. Fi.
11. Öppenhet och minne. U.
12. Civil personal i försvaret. Fö.
13. Handel med optioner och terminer. Fi.
14. Översyn av bostadsrättslagen. Bo.
15. Medborgarkommissionens rapport om svensk vapenexport. SB.
16. SÄPO-Säkerhetspolisens inriktning och organisation. Ju.
17. Reklamskatten. Fi.
18. Rapport av den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme. Ju.
19. U-lands- och biståndsinformation. UD.
20. En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. U.
21. Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 1. Fi.
22. Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 2. Fi.
23. SIIESTA - Ett internationellt institut för värdering av miljöriktig teknik. UD.
24. Lotteri i radio och TV. U.
25. Förmyelse och utveckling. C.
26. Frikommunförsöket. C.
27. Lönegarantin och förmånsrättsordningen - om lönegarantins betydelse för det ökade antalet företagskonkurser. A.
28. Videovåld II - förslag till åtgärder. U.
29. Förmyelse av kreditmarknaden. Fi.
30. Arbetsdomstolen. A.
31. Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Delbetänkande 4. Ju.
32. Läge för vindkraft. Bo.
33. Släpp kopiorna fria. Fi.
34. Dalälven - en miljösatning. ME.
35. Offentlig lönestatistik. Behov och produktionsformer. Fi.
36. Effektiv statlig lokalförsörjning. Fi.
37. Statens ansvar för spridning och visning av värdefull film. U.
38. Ägande och inflytande i svenskt näringsliv. I.
39. Mål och resultat - nya principer för det statliga stödet till föreningslivet. C.
40. Föräldrar som förmyndare, m.m. Ju.
41. Tidig och samordnad rehabilitering - Samverkansmetoder och rehabiliteringsinriktad ersättning m.m. S.
42. Statens roll vid finansiering av export. UD.
43. Folk- och bostadsräkningar i framtiden. C.
44. Kontroll av kemiska produkter och varor. ME.
45. Vissa internationella skattefrågor. Fi.
46. Tillfälligt handel. Fi.
47. Kommunalt stöd till de politiska partierna. C.
48. Reformerat presstödet. U.
49. Arbetsmarknadsstriden III. A.
50. Arbetsmarknadsstriden IV. A.
51. Ut med musiken. U.
52. Att följa medieutvecklingen. U.
53. Domarbanan - Utbildning och meritvärdering. Ju.
54. Om semester. A.
55. Hushållens skuldsättning. Fi.
56. Export av farliga varor. Fi.
57. Pensionssystemets stabilitet. S.
58. Utrikesförvaltningens inriktning och organisation. UD.
59. Riksgäldskontoret - från riksdagens verk till regeringens myndighet. Fi.
60. Tänk ekonomiskt - betala skatten i tid. Fi.
61. Miljömärkning av produkter. Fi.
62. Storstadstrafik 1 - tillfälligt förbud mot biltrafik vid särskilt svåra luftföroreningar. K.

Statens offentliga utredningar 1988

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Medborgarkommissionens rapport om svensk vapen-export. [15]

Justitiedepartementet

Utgått. [5]
Frihet från ansvar. [7]
SÄPO-Säkerhetspolisens inriktning och organisation. [16]
Rapport av den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme. [18]
Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Delbetänkande 4. [31]
Föräldrar som förmyndare, m.m. [40]
Domarbanan - Utbildning och meritvärdering. [53]

Utrikesdepartementet

Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. [4]
Sverigeinformation och kultursamarbete. [9]
U-lands- och biståndsinformation. [19]
SIESTA - Ett internationellt institut för värdering av miljöriktig teknik. [23]
Statens roll vid finansiering av export. [42]
Utrikesförvaltningens inriktning och organisation. [58]

Försvarsdepartementet

En ny skyddslag. [8]
Civil personal i försvaret. [12]

Socialdepartementet

Tidig och samordnad rehabilitering - Samverkansmetoder och rehabiliteringsinriktad ersättning m.m. [41]
Pensionssystemets stabilitet. [57]

Kommunikationsdepartementet

Storstadstrafik 1 - tillfälligt förbud mot biltrafik vid särskilt svåra luftföroreningar. [62]

Finansdepartementet

Rätt adress. [10]
Handel med optioner och terminer. [13]
Reklamskatten. [17]
Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 1. [21]
Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 2. [22]
Förnyelse av kreditmarknaden. [29]
Släpp kopiorna fria. [33]
Offentlig lönestatistik. Behov och produktionsformer. [35]
Effektiv statlig lokalförsörjning. [36]

Vissa internationella skattefrågor. [45]

Tillfällig handel. [46]

Hushållens skuldsättning. [55]

Export av farliga varor. [56]

Riksgäldskontoret - från riksdagens verk till regeringens myndighet. [59]

Tänk ekonomiskt - betala skatten i tid. [60]

Miljömärkning av produkter. [61]

Utbildningsdepartementet

Öppenhet och minne. [11]
En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. [20]
Lotteri i radio och TV. [24]
Videovåld II - förslag till åtgärder. [28]
Statens ansvar för spridning och visning av värdefull film. [37]
Reformerat presstöd. [48]
Ut med musiken. [51]
Att följa medieutvecklingen. [52]

Arbetsmarknadsdepartementet

Översyn av utlänningslagstiftningen. [1]
Kortare väntan. [2]
Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott?[3]
Lönegarantin och förmånsrättsordningen - om lönegarantins betydelse för det ökade antalet företagskonkurser. [27]
Arbetsdomstolen. [30]
Arbetsmarknadsstriden III. [49]
Arbetsmarknadsstriden IV. [50]
Om semester. [54]

Bostadsdepartementet

Översyn av bostadsrättslagen m.m. [14]
Läge för vindkraft. [32]

Industridepartementet

Provning och kontroll i internationell samverkan. [6]
Ågande och inflytande i svenskt näringsliv. [38]

Civildepartementet

Förnyelse och utveckling. [25]
Frikommunförsöket. [26]
Mål och resultat - nya principer för statens stöd till föreningslivet. [39]
Folk- och bostadsräkningar i framtiden. [43]
Kommunalt stöd till de politiska partierna. [47]

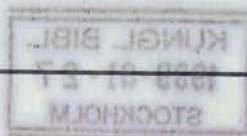
Statens offentliga utredningar 1988

Systematisk förteckning

Miljö- och Energidepartementet

Dalälven - en miljösatning. [34]

Kontroll av kemiska produkter och varor. [44]



KUNGL. BIBL.
1989-01-27
STOCKHOLM

STOCKHOLM
1989-01-27
KUNGL. BIBL.

NATIONAL BUREAU
1959-01-27
STOCKHOLM