

Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort?

Betänkande av Partikelhaltsutredningen

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:27

Sammanfattning

Bakgrund

I luftkvalitetsdirektivet (2008/50/EG) fastställs gränsvärden för vissa luftföroreningar, bl.a. för stora partiklar (PM₁₀). Gränsvärden för PM₁₀ anges både som ett dygnsmedelvärde och som ett årsmedelvärde. Direktivets gränsvärden motsvaras i den svenska lagstiftningen av miljökvalitetsnormer som inte får överskridas.

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

Europeiska unionens domstol fastställde 2011 att Sverige hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt luftkvalitetsdirektivet genom att ha överskridit gränsvärdena för PM₁₀ i luften i vissa zoner under vissa år. Kommissionen har därefter inlett ett nytt överträdelseärende mot Sverige avseende senare års överträdelser. Det görs gällande att överskridandena är av fortlöpande och varaktig karaktär. Sverige riskerar att få betala både standardbelopp och ett löpande vite för överträdelserna.

Vårt uppdrag

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Analys av skatt jämfört med förbud

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

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

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

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

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

Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lag om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort

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

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

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

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

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