



PM 2012: RI+RII+RVI (Dnr 303-1383/2012)

Utredning av möjligheten att införa dubbdäcksavgifter i Stockholms stad.

Redovisning av uppdrag från kommunstyrelsen

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Stockholms stad ska uppmana regeringen att möjliggöra införande av dubbdäcksavgifter i Stockholms stad.
2. Stadsdirektören uppmanas att tillsammans med Trafikverket tillskriva regeringen i frågan.

Föredragande borgarråden Sten Nordin, Ulla Hamilton och Per Ankersjö anför följande.

Ärendet

Miljö kvalitetsnormerna för partiklar, PM10, överskrids på ett antal gator i Stockholm. På grund av överskridandena i Stockholm och ett antal andra tätorter i landet fälldes Sverige i maj 2011 av EU-domstolen efter varningar från EU-kommissionen.

För att miljö kvalitetsnormen inte ska överskridas på någon av stadens gator krävs antingen en stor utvidgning av dubbdäcksförbudet eller att ett avgiftssystem för dubbdäcksanvändning införs.

Beredning

Ärendet har beretts av stadsledningskontoret i samråd med miljöförvaltningen och trafikkontoret.

Våra synpunkter

Som framgår av ärendebeskrivningen överskrids miljö kvalitetsnormerna för partiklar, PM10, på ett antal av Stockholms gator. Detta har varit känt under flera år och staden har vidtagit ett antal åtgärder för att komma till rätta med problemet. Bland annat infördes ett dubbdäcksförbud på Hornsgatan den 1 januari 2010.

Förbudet har starkt bidragit till att partikelhalterna har gått ner på Hornsgatan men mer kan göras och det är inte säkert att ett totalt förbud är det bästa tillvägagångssättet för att komma till rätta med för höga partikelhalter.

Frågan om luftkvaliteten är mycket högt prioriterad i Stockholm. Staden arbetar aktivt med tekniska lösningar för bekämpning av PM10 och deltar i forskningsprojekt kring hälsoeffekter av partiklarna.

Sedan dubbdäcksförbudet infördes har diskussioner förts kring ytterligare åtgärder för att förbättra luftkvaliteten i Stockholm. Två alternativ har framför allt belysts. Det ena är en utvidgning av förbudet och det andra är en dubbdäcksavgift. Stadens bedömning är att ett förbud skulle, för att lösa problemet, behöva bli så omfattande att en rad negativa effekter skulle uppstå. Bland annat avseende administration för dispenshantering och för stadens öppenhet mot besökande. Det andra alternativet är dubbdäcksavgifter. I likhet med flera myndigheter anser staden att denna åtgärd är mer effektiv för att lösa stadens luftkvalitetsproblem samtidigt som den tar hänsyn till bilförarens egna behov och möjligheten att göra ett eget val. Rent lagtekniskt kan dock inte staden genomföra den sistnämnda åtgärden. Länsstyrelsen, som har ett uppdrag att sammanställa ett åtgärdsprogram för att nå miljö kvalitetsnormerna för kvävedioxid och PM10, pekar ut införande av en avgift på dubbdäck som den mest prioriterade åtgärden. Vi har nu därför kommit till en punkt där vi vill uppmana regeringen att möjliggöra införande av dubbdäcksavgifter i Stockholms stad.

Vi föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Stockholms stad ska uppmana regeringen att möjliggöra införande av dubbdäcksavgifter i Stockholms stad
2. Stadsdirektören ges i uppdrag att tillsammans med Trafikverket tillskriva regeringen i frågan

Stockholm den

STEN NORDIN ULLA HAMILTON PER ANKERSJÖ

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarrådet Daniel Helldén (MP) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Stockholms stad ska införa dubbdäcksförbud inom zonen för trängselskatt.
2. Stockholms stad ska uppmana regeringen att möjliggöra införande av dubbdäcksavgifter i Stockholms stad, vilket på sikt kan ersätta dubbdäcksförbudet.
3. Stadsdirektören ges i uppdrag att tillsammans med Trafikverket tillskriva regeringen i frågan
4. Stadsdirektören ges i uppdrag att tillsammans med Trafikverket verka för hastighets-sänkningar på de statliga och regionala vägarna där miljö kvalitetsnormerna idag överskrids.
5. Samt att vidare anför följande:

Staden lever fortfarande inte upp till EU:s miljö kvalitetsnormer gällande partiklar och kvävedioxid, trots att det handlar om normer som borde ha klarats redan 2005. Det är en fråga om hälsa och till och med förtida död för Stockholmare. En färsk studie som Karolinska institutet har gjort på tusentals barn visar på lungförändringar ända upp till åtta års ålder och risken finns att symptomen är livslånga. Staden har en skyldighet att vidta de åtgärder som behövs för att uppnå miljö kvalitetsnormerna.

Nordin, Hamilton och Ankersjö skriver att ”frågan om luftkvaliteten är mycket högt prioriterad i Stockholm.” Trots detta ha frågan förhålls allt sedan miljö kvalitetsnormerna inför-

des. Inte heller denna gång föreslås åtgärder som staden äger rådighet över. Dubbdäcksförbudet på Hornsgatan har vid sidan av införandet av trängselskatten varit den hittills mest effektiva åtgärden för att komma till rätta med de höga partikelhalterna. Trots detta har de nu till och med sagt nej till åtgärd 1 i Länsstyrelsens åtgärdsprogram för bättre luftkvalitet: Införande av dubbdäcksförbud på två av Stockholms stads gator.

Staden kan utan omfattande utredningar införa ett dubbdäcksförbud inom hela zonen för trängselskatt. Det är en åtgärd som omedelbart ger betydande positiv effekt på överskridandena av miljökvalitetsnormen för PM10. En åtgärd som ger Stockholmarna en bättre luft i hela Stockholms innerstad.

På längre sikt – om regeringen anser att det är juridiskt möjligt – kan en dubbdäcksavgift utformas som kommunal avgift, där staden har full rådighet över såväl organisatoriska frågor som utformningsfrågor. Intäkterna ska tillfalla kommunen och inte under några omständigheter förvaltas av staten och redovisningsmässigt samordnas med nettointäkterna från trängselskatten.

Dubbdäcksavgift bör även omfatta Essingeleden, men överskridandet av miljökvalitetsnormerna berör även flera av stadens infartsvägar. En dubbdäcksavgift på Essingeleden kan ge positiva effekter på de nationella och regionala vägarna. Men om åtgärderna i sig inte är tillräckliga är det nödvändigt att i samråd med Trafikverket sänka hastigheterna på de delar av det regionala och nationella vägnätet inom staden där miljökvalitetsnormerna fortfarande överskrids. Frågan om god luftkvalitet är lika viktigt för hela staden, inte enbart för Stockholms innerstad.

ÄRENDET

Miljökvalitetsnormerna för partiklar, PM10, överskrids på ett antal gator i Stockholm. Minskad dubbdäcksanvändning är den enskilt viktigaste åtgärden för att komma till rätta med överskridandena av miljökvalitetsnormen för PM10. För att miljökvalitetsnormen inte ska överskridas på någon av stadens gator krävs antingen en stor utvidgning av dubbdäcksförbudet eller att ett avgiftssystem för dubbdäcksanvändning införs. Stadsledningskontorets bedömning är att ett avgiftssystem är att föredra, främst därför att det ger trafikanterna möjlighet att själva välja däck, men också för att det minskar dispenshanteringen.

Länsstyrelsen har ett uppdrag att sammanställa ett åtgärdsprogram för att nå miljökvalitetsnormerna för kvävedioxid och PM10. I åtgärdsprogrammet som är under remissbehandling i berörda kommuner anförs införande av en avgift på dubbdäck som den mest prioriterade åtgärden.

BEREDNING

Ärendet har beretts av stadsledningskontoret i samråd med miljöförvaltningen och trafikkontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 27 september 2012 har i huvudsak följande lydelse.

För att säkerställa god och hälsosam luftkvalitet för människor har EU fastställt direktiv med tillåtna halter av inandningsbara partiklar sk PM10. Sverige har i nationell lagstiftning ställt sig bakom dessa direktiv genom miljökvalitetsnormer. För att klara miljökvalitetsnormen för PM10 krävs att såväl staden som staten vidtar kraftfulla åtgärder, men också att alla som bor, arbetar och besöker Stockholm bidrar till en bättre luftkvalitet.

Minskad användning av dubbdäck är den enskilt viktigaste åtgärden för att minska halterna av PM10, men måste också kompletteras med en rad andra åtgärder. Länsstyrelsens förslag till åtgärdsprogram för att klara miljökvalitetsnormerna för PM10 är utsänt på remiss och kommer att fastställas vid årsskiftet och tillsändas regeringen. Länsstyrelsen har tillskrivit regeringen om behovet av att ge möjlighet till att ta ut avgift för användning av dubbdäck.

Staden eftersträvar inte att dubbdäcksandelen ska vara noll utan bara att den ska ligga på nivåer där miljökvalitetsnormen uppfylls. En viss andel dubbdäck är till och med önskvärd utifrån ett trafiksäkerhetsperspektiv. Dubbade däck river upp isen på hala vägbanor så att också de dubbfria däcken fungerar bättre.

Detta gör sammantaget att ett avgiftssystem är lämpligare än ett utökad förbud. Den önskvärda andelen fordon som kör med dubbdäck bör kunna göra det lagligt och bör utgöras av de trafikanter som mest behöver däcken. Avgifter är den bästa lösningen ur ett samhällsekonomiskt perspektiv eftersom de som mest behöver dubbdäcken också kommer vara de som är villiga att betala för att använda dem. Framför allt kommer varje trafikant att kunna göra ett eget val baserat på sina förutsättningar och behov. Ett avgiftssystem istället för utökad förbud innebär också att dispenshanteringen minskar. Införandet av ett avgiftssystem utesluter dock inte att dubbdäcksförbud kan behövas på någon eller några av de gator som har de största partikelproblemen, t ex Hornsgatan.

Frågeställningar

Det finns olika sätt att utforma ett system för att ta ut avgifter för dubbdäcksanvändning.

Bortsett från de rent juridiska förutsättningarna, som innebär att staten ger Stockholms stad laglig möjlighet att ta ut dubbdäcksavgifter behöver nedanstående frågor besvaras.

- Organisatoriska frågor
 - Vem tar ut avgiften
 - Vem förvaltar och fattar beslut om användningen av det ekonomiska överskottet?
 - Vem beslutar om avgiftens utformning?
 - Vem övervakar att avgift erlagts?
- Utformningsfrågor
 - Vilket område skall avgiften avse?
 - Hur hög bör dubbdäcksavgiften vara?
 - Hur hög bör böter/kontrollavgift vid brott mot avgiften vara

Principiellt kan konstateras att det finns två huvudspår när det gäller systemutformning, antingen ett manuellt system, likt det som finns i flera norska städer, eller ett automatiskt system där dubbdäcksavgiften skulle kunna kopplas samman och övervakas med hjälp av trängselskattesystemet.

Det norska systemet

En dubbdäcksavgift enligt norsk modell innebär att en bil som framförs med dubbdäck inom ett visst utpekad område måste ha ett synligt kvitto på att avgiften är betald. Avgiften som tas upp går in i en fond som används för att förbättra vinterväghållningen. Detta skall säkerställa att de som kör dubbtfritt, cyklar eller går skall få en vägstandard som säkerställer god och säker framkomlighet.

I Oslo har det funnits ett avgiftssystem i kontinuerlig drift sedan vintersäsongen

2004/2005. Dubbdäcksandelen vid denna tidpunkt var knappt 30 procent för att minska till 15 procent februari 2010. Denna effekt har uppnåtts med en avgiftsnivå om 1 200 NOK/säsong. Det är även möjligt att betala avgift för enskild dag (30 NOK) eller månad (400 NOK). För fordon med tillåten totalvikt om 3 500 kg eller mer fördubblas avgiften. Intäkterna från avgifterna tillfaller kommunen. Års- och månadsavgift gäller innevarande säsong eller månad, dygnsavgift gäller 24 timmar från det att avgift betalas. Betald avgift gäller för ett fordon.

Dubbdäcksavgiften kan betalas på olika sätt. Dagsdekal (30 NOK/dag) kan köpas vid automater, som skrapdekal, via SMS, eller via teletorg. Ca 90 procent av dagsdekaler köps antingen i automat eller med SMS och möjligheten att betala med det senare ökar i popularitet. Säsong- och månadsdekal kan beställas över internet eller köpas över disk. De totala intäkterna från avgiftssystemet är årligen ca 40 miljoner NOK. Kostnaden för driften uppgår till ca 4-5 miljoner NOK årligen.

Oslo kommun kontrollerar att parkerade bilar har betalt dubbdäcksavgiften med hjälp av parkeringsvakter. Med hjälp av handdatorer kan de kontrollera om avgift erlagts. Betalningen av avgifter övervakas också i kontroller av polis och det norska Vägverket. Tilläggsavgift kan tas ut om inte betalning av dubbdäcksavgift har gjorts. Denna tilläggsavgift uppgår till 750 NOK och utgår till fordonet på plats. Om föraren och ägaren är olika personer är dessa båda gemensamt ansvariga förutsatt att bilen inte var stulen när tilläggsavgiften utgick. Tilläggsavgift tillfaller kommunen om tilläggsavgift utfärdas av kommunen och tillfaller staten då tilläggsavgift utfärdas av polis/regionvägkontor. Inkomsterna från tilläggsavgift i kommunens kontroller var 2009/2010 ca 8,5 mNOK.

Avgiftssystem övervakat med hjälp av trängselskattesystemet

Eftersom Stockholm har ett helautomatiskt trängselskattesystem faller det sig naturligt att utreda om detta system skulle kunna användas för att övervaka även dubbdäcksavgifter.

Förutsatt att gränsen är densamma som för trängselskattazonen finns inte några tekniska problem med att också ta ut dubbdäcksavgift med hjälp av systemet.

Trängselskattesystemet kan inte känna av vilka däck som sitter på de bilar som passerar. Systemet kan enbart läsa av och identifiera registreringsskyltar. Den identifierade registreringsskylten matchas sedan med trafikregistret. Om trängselskattesystemet skall användas för att övervaka dubbdäck krävs alltså att trafikregistret kompletteras med uppgifter från ägaren om vilka vinterdäck bilen är utrustad med. Detta måste ske genom att denna anmälan görs obligatorisk. Baserat på inregistrerad information om däckstyp skulle trängselskattesystemet

kunna debitera en tilläggsavgift för dubbdäck vid enstaka passager under vissa tider av året samt även hantera fria passager om ägaren valt att erlægga säsongsavgift. Ett sådant system skulle också behöva kompletteras med stickprovskontroller för att säkerställa att ägaren anmält rätt information till trafikregistret. Stickprovskontroller skulle kunna utföras av parkeringsvakter med hjälp av handdatorer med uppkoppling mot trafikregistret.

Användning av trängselskattesystemet kräver utöver lagändringen för själva dubbdäcksavgiften också ändring av Trängselskattelagen för att säkerställa att systemet får användas för att även debitera dubbdäcksavgifter.

Avgifter i Stockholm

Det område som bör beläggas med dubbdäcksavgift är trängselskattzonen och eventuellt Essingeleden. Anledning till att möjligen också den senare bör avgiftsbeläggas är att miljö kvalitetsnormerna för PM10 överskrids på Essingeleden samtidigt som det finns utsatta bostadsmiljöer, skolor mm och att många nya bostäder är på väg att byggas längs den.

I kartan nedan visas PM10-dygsmedelhalter i Stockholm.



Karta över PM10 dygsmedel i Stockholm. Notera röd och orange zon kring Essingeleden. Källa: SLB-analys.

Möjligheten att lösa PM10-problemen för Essingeleden samtidigt som för Stockholms innerstad bör utredas vidare i samarbete med Trafikverket.

En dubbdäcksandel på mellan 10-20 procent är troligen önskvärd för att uppnå miljö kvalitetsnormen för PM10. Vilken nivå på avgifter i Stockholm som krävs för att dubbdäcksandelen ska bli tillräckligt låg behöver utredas ytterligare. Nedan ges dock några illustrativa exempel.

Avgiften i Oslo är 1200 NOK/säsong, vilket motsvarar ca 1300 SEK. Beräkningar som Göteborgs stad låtit göra visar att en avgift på ca 1800 SEK/säsong behövs för att uppnå dubbdäcksandelen 15 procent. Dagsavgifter i Oslo är 30 NOK och beräknas för Göteborg till 50 SEK. Avgifter i den storleksordning som Göteborg beräknat bör därför vara aktuella även i Stockholm. Det är också lämpligt att, som i Norge, låta tunga fordon betala dubbel avgift. Dubbdäcksavgifterna bör också på samma sätt som utreds för trängselskatten bindas till någon form av index.

Tilläggsavgift för fordon som inte har betalt dubbdäcksavgiften är i Oslo 750 NOK. Med en tänkt säsongsavgiftsnivå i Sverige på 1800 SEK skulle motsvarande relation innebära en tilläggsavgift på 1125 SEK. Tilläggsavgiften för ett avgiftssystem i Stockholm bör troligen vara i denna storleksordning för att vara stor nog för att motivera förare att erlægga dubb-

däcksavgiften. Idag finns taket 1000 SEK för tilläggsavgifter i Sverige. Det kan vara aktuellt att höja detta för att öppna upp möjligheten att ta ut högre tilläggsavgifter.

Det är lämpligt att erlagd avgift kan kontrolleras på flera sätt precis som i Oslo. Dvs att parkeringsvakter kontrollerar parkerade bilar samtidigt som polisen också kontrollerar dubbdäck i sina ordinarie trafikkontroller. För parkerade bilar förutsätts ägaren vara ansvarig för att betala tilläggsavgiften medan för stoppade bilar skulle föraren bära ansvaret. Att föraren ska betala för bilen han eller hon kör är rimligt eftersom det är tillåtet att äga en bil med dubbdäck utan att betala avgift men inte att framföra den inom en viss zon.

För att hålla systemet enkelt att förstå och samtidigt minimera driftkostnaderna är det rimligt att hålla nere antalet biljettyper och försäljningskanaler. Det är rimligt att tänka sig att säsongsbiljett och dagsbiljett är tillräckligt. En månadsbiljett leder till extra administration och större kostnader. Lämpliga försäljningskanaler kan vara SMS, internet (inklusive appar för mobila enheter) och återförsäljare.

Införande av dubbdäcksavgifter i Stockholms stad

För att få till stånd en förbättring av luftkvaliteten i staden är det angeläget att så fort som möjligt kunna införa ett avgiftssystem för dubbdäck. Detta innebär att det kan finnas fördelar med att systemet inledningsvis etableras i en form som är praktiskt och juridiskt möjlig, för att i ett längre perspektiv kunna utvecklas för att optimera drift- och övervakningskostnader samt renodla rådighet och huvudmannaskap. Liknande förändringar har genomförts och utreds fortfarande för trängselskattesystemet.

Införande: skatt eller avgift?

Stadsledningskontoret anser att en dubbdäcksavgift långsiktigt bör utformas som en kommunal avgift, där staden har full rådighet över såväl organisatoriska frågor som utformningsfrågor.

Med nuvarande lagstiftning är det dock sannolikt så att en dubbdäcksavgift kommer att utformas som en statlig skatt. I enlighet med den nya utformningen av Regeringsformen (1 januari 2011) kan Riksdagen bemyndiga en kommun rätten att meddela föreskrifter om bl a skatt som reglerar trafikförhållandena i en kommun. Den nya lydelsen i Regeringsformen har utarbetats huvudsakligen för att möjliggöra delegation av föreskrifter avseende trängselskatt. Huruvida den nya formuleringen är tillämplig även för dubbdäcksavgifter är inte prövat. Denna fråga ägs av staten och behöver utredas.

På kort sikt kan det dock vara nödvändigt att avgiften, liksom trängselskatten, utgörs av en statlig skatt med tydligt regionalt inflytande.

Det är väsentligt att möjliggöra uttag av andra trafikanter än stadens medborgare liksom att synkronisera uttag och system med andra städer. Om en trafikant har erlagt avgift i Stockholm bör den gälla även i andra städer med dubbdäcksavgift.

Införande: förvaltning av överskott

Långsiktigt bör staden förvalta överskottet för att använda det till utökad vinterväghållning och andra åtgärder för att uppnå miljö kvalitetsnormerna för PM10.

På kort sikt kan det dock vara lämpligt att nettointäkterna från avgiften förvaltas av staten och redovisningsmässigt samordnas med nettointäkterna från trängselskatten för att säkerställa det lokala inflytandet över de statliga medlen. Beslut om användningen måste fattas på lokal nivå. Överskottet kommer att behöva användas för förbättrad vinterväghållning. Det är värt att notera att utökad vinterväghållning kommer att krävas även på det nationella vägnätet och i grannkommuner.

Införande: beslut om geografisk avgränsning

Beslut om avgiftens geografiska avgränsning bör fattas av berörd kommun grundat på resultat från luftkvalitetsmätningar och kunskap om det lokala trafiksystemet.

Införande: övervakning

Övervakning av efterlevnad bör utföras av polisen för rörliga fordon och kommunen genom dess parkeringsvakter för stillastående fordon.

På lång sikt bör staden tillsammans med Trafikverket och Transportstyrelsen utreda fördelar och nackdelar med att använda trängselskattesystemet för övervakning av dubbdäcksav-

gift.

Införande: stadsledningskontorets förslag på kort sikt

Resonemangen ovan innebär att stadsledningskontoret initialt föreslår följande:

-Dubbdäcksavgift skall tas ut inom samma område som dagens trängselskatt.

-Dubbdäcksavgiften tas ut av staten som en statlig skatt, där staden på delegation fattar beslut om dess utformning.

-Överskottet skall användas för utökad vinterväghållning.

-Avgiften övervakas med hjälp av parkeringsvakter för stillastående bilar och av polisen för rörliga bilar, enligt den norska modellen.

Stadsledningskontoret vill understryka att stadens ambitioner med att förbättra luftkvaliteten med avseende på PM10 till stor del vilar på att staten tar sin del av ansvaret och vidtar åtgärder som medger att stadens förslag blir genomförbara. Då staden saknar mandat att införa ett avgiftssystem och att det inte är möjligt med dagens regelverk är det angeläget att staden uppvaktar regeringen för att påtala detta samt medverka i frågans fortsatta utredning.

Stadsledningskontoret kommer tillsammans med trafikkontoret och miljöförvaltningen att följa frågans fortsatta hantering och vid behov återkomma till kommunstyrelsen.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen beslutar att Stockholms stad ska uppmana regeringen att möjliggöra införande av dubbdäcksavgifter i Stockholms stad och att stadsdirektören ges i uppdrag att tillsammans med Trafikverket tillskriva regeringen i frågan.