

Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort?

Betänkande av Partikelhaltsutredningen

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:27

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

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

Svara på remiss – hur och varför.

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

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

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24260-5

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

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

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

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

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

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

Uppdraget är med detta slutfört.

Göteborg i mars 2015

Petter Classon

/Karin Brandqvist
Lena Nerhagen

Innehåll

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sammanfattning

Bakgrund

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

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

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

Vårt uppdrag

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

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

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

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

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

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

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

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

I Stockholmsområdet sker överskridanden framförallt vid hårt trafikerade vägar och i trånga gaturum. Antalet överskridanden där har minskat under senare år på grund av en rad vidtagna åtgärder. Mätresultaten för 2014 visar att normvärdet klarades vid samtliga mätstationer i gatunivå på kommunala vägar i Stockholms innerstad. Ambitiös dammbindning och en i stort sett snöfri 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 enstaka 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, trafik-säkerhet, tillgänglighet och framkomlighet. Utredningens utgångspunkt har varit att en skatt bara bör införas om det leder till positiva effekter vid en sammanvägning av dessa effekter.

En annan utgångspunkt för utredningen har varit att det bara finns skäl att föreslå en skatt om överskridandena av gränsvärdena för grova partiklar i luftkvalitetsdirektivet är betydande och varaktiga. Med andra ord om gränsvärden inte överskrids eller överskrids i liten omfattning är en skatt ingen lämplig åtgärd. Däremot kan det finnas skäl att införa en skatt om det behövs för att undvika att Sverige på nytt 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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lag om skatt på dubbdäcksanvändning i tätort

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

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

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

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

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