

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Näringsdepartementet

Yttrande över Transportstyrelsens rapport Miljözoner för lätta fordon

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till ändring i trafikförordningen (1998:1276), vägmärkesförordningen (2007:90) och militärtrafikförordningen (2009:212). Det föreslås bland annat bestämmelser om hur personbilar, lätta lastbilar och lätta bussar kan inkluderas i miljözonbestämmelserna. Förslaget innebär att dagens bestämmelser om miljözoner kompletteras med två nya miljözoner, klass 2 där personbilar, lätta lastbilar och lätta bussar endast får föras om motorn uppfyller kraven för Euro 6¹ för fordon med kompressionsmotor eller lägst Euro 5² för andra förbränningsmotorer. Miljözon klass 3 innebär att lätta motorfordon endast får föras om de är klassificerade enligt utsläppsklass el eller drivs av vätgas. Det anges att det är kommunen som ska bemyndigas att föreskriva och pröva undantag. Bestämmelserna om miljözoner blir därför till stor del endast tillämpliga om kommunen väljer att föreskriva att ett visst miljökänsligt område inom tätbebyggt område ska vara miljözon. Därutöver föreslås att två nya anvisningsmärken införs för utmärkning av en miljözon samt att trafik på väg och i terräng vid militär operation och militär övning m.m. undantas från miljözonsbestämmelser.

I remissen presenteras även en fallstudie utifrån de ändringar som föreslås i trafikförordningen (1998:1276). Fallstudien ska, enligt förslagsställaren, ge en bild av vilka konsekvenserna kan bli om miljözoner införs i Stockholms kommun år 2020.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Av konsekvensutredningen framgår att flera kommuner i Sverige har haft problem med att uppnå kraven för luftkvalitet, vilket leder till hälsoeffekter och därmed samhällskostnader. Det anges att Sverige riskerar att dömas till böter av EU-domstolen eftersom EU-direktivet om luftkvalitet³ överskrids. För att ge kommuner ytterligare ett verktyg att hantera problemet med luftkvalitet har Transportstyrelsen fått i

¹ En miljöklassning för lätta fordon enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 715/2007, bilaga 1, tabell 2.

² En miljöklassning för lätta fordon enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 715/2007, bilaga 1, tabell 1.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG om luftkvalitet och renare i luft i Europa.

uppdrag av regeringen att föreslå nya bestämmelser för miljözoner. Genom att kommunerna får ytterligare möjligheter att hantera problematiken med luftkvalitet anges det i förslaget bidra till bättre luftkvalitet, minskad ohälsa och en attraktiv stadsmiljö för medborgare. Det framgår vidare att införandet av två nya anvisningsmärken medför att trafikanterna får vägledning och information för en effektiv och säker trafik. Det ska även uppnås en ökad medvetenhet om regelverket vilket ska bidra till en hög efterlevnad.

Regelrådet finner att redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Av konsekvensutredningen framgår att enligt Transportstyrelsens uppdrag ska det föreslås hur dagens miljözonsbestämmelser kan utvecklas. Alternativerna för regleringen förhåller sig därför till dagens konstruktion. Det anges att hur olika emissionskrav förhåller sig till varandra och vilka effekter dessa får, utgör den viktigaste grunden i att avgöra om eller i så fall vilka regeringsalternativ som väljs. Det redovisas tre alternativ som bland annat innehåller konsekvenser för medborgare där kostnaderna för de olika alternativen baseras på en fallstudie som presenterats i rapporten. Alternativerna är baserade på olika krav vad gäller Euro 6, Euro 5 eller Euro 6 och 5. Alternativet med krav på Euro 6 anges bland annat ha den största positiva påverkan på luftkvalitet men att alternativet Euro 6 och 5 inte har långt ifrån samma effekt. Det framgår att samtliga alternativ medför kostnader för medborgarna och företag. Kostnaderna anges kunna bli mycket stora, beroende på vilket område som pekas ut och hur stort det området är, varför kostnaderna får vägas mot effekterna för förbättrad luftkvalitet. Sammantaget bedömer utredningen att det valda alternativet är att föredra i förhållande till effekter och kostnader. Det anges att det alternativet också är det som ger ett positivt bidrag till måluppfyllelsen av de transportpolitiska målen om miljö och hälsa.

Det framgår vidare att miljözonerna inte kan ändras annat än genom reglering och att det i Transportstyrelsens uppdrag endast ingår att se över alternativ som innebär reglering. Alternativ som inte innebär reglering men som bidrar till en förbättrad luftkvalitet anges exempelvis vara att trafikmiljön byggs om för att gynna gående, cyklister och kollektivtrafik samt för att sänka hastigheten på fordon. Utifrån befintlig reglering går det också att exempelvis föreskriva om förbud för fordon med dubbdäck eller minskad högsta tillåtna hastighet, dessa möjligheter har dock redan kommunerna.

Av konsekvensutredningen framgår även redovisning av effekter om ingenting görs. Det anges bland annat att påskyndandet av förbättring av luftkvalitet inte kommer ske. Detta medför en samhällskostnad med omkring 333 miljoner kronor på grund av att sjukdomar relaterade till luftkvalitet och buller inte kommer motverkas. Det kommer inte heller ske en påskyndad förnyelse av fordonsflottan men fordonsflottan kommer ändå att förbättras eller förnyas de närmsta åren.

Enligt Regelrådet är redovisningen av alternativ vad gäller kraven på fordonen i miljözoner tillräcklig, att alternativen utretts och redovisats med vissa kostnadsuppskattningar är positivt. Det hade dock varit önskvärt med en nedbrytning av motsvarande kostnader på företagskollektivet. Mot bakgrund av det angivna syftet med förslaget, hade det även varit önskvärt med redovisning avseende de alternativa lösningar som inte ingått i transportstyrelsens utredningsuppdrag och som därmed endast berörts kortfattat. Genom att beräkna de alternativa kostnaderna även för dessa alternativ hade det på ett tydligare sätt kunnat illustrera konsekvenserna av de olika möjliga lösningarna vilket hade förbättrat konsekvensutredningens kvalitet ytterligare.

Regelrådet finner att redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Av konsekvensutredningen framgår att bestämmelserna om miljözoner inte följer någon EU-rättslig reglering eller annan internationell regelgivning som Sverige har att följa. Det anges att genom förslaget tillförs ytterligare en åtgärd som kan bidra till att Sverige uppfyller ställda EU-krav inom miljöområdet särskilt vad gäller att få ner luftföroreningshalterna i städerna. Det framgår även att då EU-direktivet om luftkvalitet⁴ överskrids riskerar Sverige att dömas till böter av EU-domstolen. Förslagsställaren resonerar även kring att trafikrestriktioner påverkar den fria rörligheten för personer och varor. Det anges därför att trafikrestriktionerna måste vara nödvändiga, proportionerliga och icke-diskriminerande. Eftersom förslaget grundas på vilken miljöklass fordonets motor har anges att Sverige kommer följa den norm som förekommer bland EU-länder. Avseende krav på dokumentation anges att det främst kommer träffa dem som har fordon ursprungligen tillverkat i eller för tredje land eller är registrerat i annat EU-land. Det framgår att andra länder även har valt att kräva dokumentation samt att det är den konstruktionen som finns idag för miljözoner för tunga fordon.

I rapporten redovisas att inom EU regleras utsläpp från nya fordon centralt genom antingen direktiv eller förordningar. Gemensamt för dessa är att det är samma krav som gäller i alla medlemsstater vilket hjälper till att skapa en enhetlig inre marknad för likvärdig konkurrens mellan tillverkare. Det anges även att EU-direktivet om luftkvalitet och renare i luft i Europa trädde i kraft den 11 juni 2008 och innehåller bland annat krav på att medlemsstaterna ska utvärdera luftkvalitet. EU-domstolen dömde Sverige år 2011 för att ha överskridit direktivets gränsvärde för partiklar i luften. Det anges dock att i en jämförelse med övriga EU-länder ligger Sverige bra till överlag vad gäller luftkvalitet. Det framgår att det endast är Slovenien som också har dömts för överskridande, varav en anledning kan vara att övriga länder ansökte om tidsfrist när kommissionen skickade ut sitt varningsbrev. 19 andra länder är enligt rapporten nu under utredning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår inte ett explicit angivande om förslaget överensstämmer med EU-rätten. Det framgår dock resonemang kring andra länders reglering, vilket kan tolkas som att förslaget överensstämmer med EU-rätten. Kvaliteten på konsekvensutredningen hade dock förbättrats om resonemanget hade utmynnat i ett tydligt ställningstagande. Trots det angivna, finner Regelrådet att redovisningen i rapporten som helhet är tillräcklig.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Av konsekvensutredningen framgår att ju tidigare bestämmelser om miljözoner för lätta fordon kommer på plats desto tidigare kan de implementeras av kommunerna. Ett tidigare införande ger större effekt på luftkvaliteten men medför även större kostnader. Det anges att miljözon klass 2 har en effekt fram till år 2030 men ger bäst effekt fram till år 2025. Efter år 2035 förväntas bestämmelserna vara verkningslösa på grund av att fordonsflottan då till stor del, enligt förslagsställaren, ändå uppfyller kraven. Miljözon klass 3 anges kunna användas över ett längre tidsperspektiv. Inledningsvis kan zonen användas inom ett mindre område centralt i en stad och på sikt i större omfattning genom att zonen omfattar större områden.

Det framgår vidare att om bestämmelserna införs kommer det krävas flera informationsinsatser. I en initial nationell informationsinsats anges att allmänheten och företag bör informeras generellt hur bestämmelserna kommer att påverka den enskilde och företag. Det kan till exempel vara vilka krav som

⁴ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2008/50/EG om luftkvalitet och renare i luft i Europa

ställs på fordon och vilka som kan införa dessa bestämmelser. I ett senare skede bör kommunerna lokalt informera medborgare och företag. Det bör enligt förslagsställaren även finnas en period innan ikraftträdande för att allmänheten och företag ska ha tid att anpassa sina fordon för att uppfylla kraven.

Enligt Regelrådet hade det varit önskvärt med angivande om när förslaget föreslås träda ikraft. Det hade även varit önskvärt om uppgifterna om informationsinsatser hade kunnat specificeras närmare. Detta om exempelvis vissa branscher eventuellt kan ha ett utökat behov av informationsinsatser. Regelrådet gör dock bedömningen att eftersom konsekvenserna först blir tydliga om och när kommunerna börjar tillämpa miljözoner så är befintlig redovisning tillräcklig.

Regelrådet finner att redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Av konsekvensutredningen framgår redovisning av typer av företag som kommer att påverkas vid införandet av bestämmelserna om miljözon. Dessa är bland annat hantverkare, fastighetsägare, budfirmor, logistikföretag, taxifirmor och företag inom kollektivtrafik. Storleken på berörda företag antas av förslagsställaren vara allt från firmor med en anställd till företag med hundratals anställda. Företag som har bokföringsadress inom områden anges också påverkas, antingen om de har fordon eller om deras anställda eller varor behöver tas till och inom miljözonsområdet. Företag som är beroende av leveranser som varuhandel anges bland annat vara restauranger, bagerier eller kaféer. Det anges att även företag som har verksamhet inom områdena men inte bokföringsadress inom området påverkas. Det kan vara företag som använder fordon i annat syfte än gods eller personbefordran till exempel vaktbolag som använder fordon för att flytta personer mellan områden som de övervakar. Enligt den fallstudie som redovisas är det inte fullt möjligt att ange vilka företag som berörs.

Av konsekvensutredningen framgår även att det finns ett flertal tillverkare av vägmärken. Förslagsställaren har identifierat 7 stycken, både stora och små företag där variationen ligger mellan 5 och 186 anställda. Det anges dock att det är sannolikt att det förekommer fler företag.

Regelrådet kan konstatera att om kommuner använder sig av bemyndigandet kommer ett stort antal företag beröras av förslaget. Det är likväl inte fullt möjligt att i detta skede ange antal och storlek på dessa. Enligt Regelrådet hade det dock varit önskvärt med redovisning om förslaget kan medföra att turistnäringen påverkas till följd av eventuell minskad framkomlighet. Det hade även varit önskvärt med uppgifterna om de företag som berörs när fordonsflottan byts ut i en snabbare takt. Det går exempelvis inte på förhand att utesluta att de som handlar med begagnade bilar riskerar en större kapitalförstöring. Detta är dock även beroende på i vilken omfattning kommunerna inför miljözoner.

Regelrådet finner att redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Av konsekvensutredningen framgår att regleringen inte medför någon direkt administrativ pålaga för företag. Det anges att det är svårt att fastställa hur mycket tid och administrativa kostnader som företagen kommer behöva lägga för att ersätta sina fordon. Detta beror på att det är många olika företag, många olika fordon som används och hur fordon rör sig geografiskt. Förslagsställaren kan inte fastställa vilka fordon, för vilka företag, som har eller kommer att användas inom områdena. Det redovisas även att kontakter har tagits med branschorganisationer för att fastställa tidsåtgång och

administrativa kostnader som deras medlemmar kommer omfattas av, men organisationerna har inte heller kunnat fastställa denna information.

Av konsekvensutredningen framgår även att det inte finns någon skyldighet för tillverkare av vägmärken att erbjuda alla märken i vägmärkesförordningen. Det anges att dessa företag inte kommer omfattas av extra tidsåtgång eller extra administrativa kostnader. Enligt förslagsställaren kommer material för att trycka de nya märkena tas fram och tillgängliggöras i samma stund som vägmärkena införs i vägmärkesförordningen.

Av rapporten framgår att vid färd i miljözon klass 2 eller klass 3 ska handlingar medföras som visar vilka emissionskrav som fordonets motor uppfyllde vid tidpunkten för typgodkännande, registrering eller ibruktagande. Det anges att uppgifter om vilka avgaskrav och klassificering i fråga om drivmedel i allmänhet framgår av vägtrafikregistret, eftersom det i många år har varit en obligatorisk uppgift vid registrering. Det finns dock fordon där uppgifterna inte finns registrerade, vilket främst anges gälla utländska fordon och vissa fordon tillverkade i stora serier i tredjeland. Det framgår att kravet på medhavd dokumentation även ska gälla för fordon där uppgifter saknas i registret. Uppgifterna anges i sådana fall i regel framgå av registreringsbevis eller andra godkännandehandlingar.

Regelrådet har förståelse för svårigheten att ange förslagets totala administrativa kostnader eller att uppskatta kostnaderna för specifika branscher. Enligt Regelrådet hade konsekvensutredningens kvalitet förbättrats genom exempelberäkningar för typföretag kring de administrativa kostnader som kan komma att tillkomma vid ersättandet av en bil. Detta hade på ett tydligare sätt visat om förslagets administrativa kostnader kan komma att bli betydande. Enligt Regelrådet hade det även varit önskvärt om kravet på medhavd dokumentation hade belysts i konsekvensutredningen ytterligare. Mot bakgrund av att den potentiella administrativa kostnaden för dokumentation troligtvis är förhållandevis begränsad samt att förslagets totala administrativa kostnader först är fullt möjliga att redovisa efter att kommunerna valt att införa en miljözon, bedöms befintlig redovisning likväl som tillräcklig.

Regelrådet finner att redovisningen av förslaget administrativa kostnader är godtagbar.

Andra kostnader och verksamhet

Av konsekvensutredningen framgår att enligt fallstudien kommer kostnaderna för medborgarna att uppdatera fordon uppgå till omkring 9,4 miljarder kronor. Det anges att kostnaden för att idag köpa en personbil som uppfyller kraven för miljözon är omkring 300 000 kronor. För år 2019 beräknas motsvarande kostnad vara 200 000 kronor. Utifrån fallstudien redovisas även antalet berörda fordon, vilket är 89 procent av 42 713 personbilar och 994 lätta lastbilar. Det anges även att utifrån fallstudien kommer de minskade vårdkostnader motsvara omkring 333 miljoner kronor.

Av konsekvensutredningen framgår att de företag som har verksamhet inom transport och logistik kan komma att anse att ett införande av miljözonbestämmelser till viss del är kapitalförstörelse då befintliga fordon behöver säljas och ersättas med nya som uppfyller kraven. Detta skulle i förlängningen medföra att de kunder som anlitar företagen kommer att behöva betala för att fordonen byts ut.

Det framgår även att för tillverkare av vägmärken kommer förslaget inte medföra att de behöver anpassa någon produktionsutrustning eller annan utrustning eftersom de färger, storlekar och formspråk som används redan finns i befintliga märken. Det anges att eventuellt kan fler märken köpas om det finns en skyldighet att märka ut miljözonen. Det framgår även cirka pris för vägmärken.

Regelrådet kan konstatera att beroende på om, var och hur stora miljözonerna blir även kommer ha en direkt påverkan på företagens kostnader. Det framgår en uppskattad kostnad för medborgare utifrån fallstudien om 9,4 miljarder, hur stor av del som åligger företagen framgår dock inte. Eftersom förslagets totala andra kostnader i detta skede inte är fullt möjliga att redovisa finner Regelrådet att befintlig redovisning i kvantitativ mening är tillräcklig.

Enligt Regelrådet hade dock den kvalitativa redovisningen av förslagets potentiella påverkan på företagets verksamhet kunnat utvecklas. Detta genom att exempelvis redovisade scenarier för hur förslaget kan påverka typföretag. Det går inte att utesluta att det kan finnas företag som inte har ekonomiska möjligheter att ersätta fordon vilket kan påverka deras verksamhet. Regelrådet saknar därmed ytterligare redovisning kring de företag som inte har transport som sin huvudverksamhet. Det saknas även redovisning om hur exempelvis turistnäringen kan påverkas för det fall att framkomligheten inom områdena förändras. Regelrådet kan inte heller utesluta att transport och logistik branschen får särskilt stora förluster detta om förslaget även medför att efterfrågan på begagnade fordon som inte uppfyller kraven för att färdas i miljözon minskar. Dessa konsekvenser skulle därmed även kunna påverka företag som handlar med begagnade bilar.

Regelrådet finner att redovisningen avseende andra kostnader är godtagbar men att påverkan på företagets verksamhet är bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Förslagsställaren anger i konsekvensutredningen att företag som har verksamhet i sådana områden som föreskrivs vara miljözoner i många fall behöver investera i nya fordon för att anpassa sig efter bestämmelserna. Motsvarande företag utanför området anges inte påverkas. Detta gör, enligt förslagsställaren, att företagen inom områden kommer att påverkas negativt. Det som är positivt för dessa företag är att andra företag kommer ha det svårare att etablera sig inom områden eftersom det är högre krav inom området. Detta gör att företagen inom områdena omfattas av både negativa och positiva effekter vad gäller konkurrensförhållandena. Det anges även att både stora och små företag har möjligheten att utnyttja premier som finns för att köpa nya personbilar eller tunga bussar.

Enligt Regelrådet går det inte att utesluta att förslaget i förlängningen kan medföra att företag slås ut från marknaden av den anledningen att de inte har möjlighet att ersätta sina fordon. Detta särskilt med hänsyn till de företag som inte har transport som sin huvudverksamhet och därmed får begränsade möjligheter att åta sig uppdrag inom miljözoner, som exempelvis hantverkare. Regelrådet saknar därmed närmare redovisning av hur företagens konkurrensförhållanden kan komma att påverkas. Detta trots att förslagets omedelbara konsekvenser inte påverkar företag, bedömer Regelrådet likväl att följderna kan bli betydande vid införandet av miljözoner, varför avsaknaden av ytterligare redovisning är en brist.

Regelrådet finner att redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Av konsekvensutredningen framgår att anställda som är verksamma i områden kommer få en bättre luftkvalitet och minskat buller i arbetsmiljön. Det framgår även att detta kommer leda till minskade omkostnader inom vården.

Regelrådet finner att redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Förslagsställaren anger att eftersom det förekommer premier som bidrar till att det blir en mindre investering att skaffa en ny mer miljövänlig personbil eller tunga bussar underlättar denna premie för mindre företag. Bedömningen görs därför att man inte behöver ta särskild hänsyn till mindre företag.

Avseende tillverkare av vägmärken anges att någon särskilt hänsyn inte behöver tas till små företag eftersom regleringen inte medför någon särskild för- eller nackdel till följd av att vägmärkestillverkaren är större eller mindre.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren gör bedömningen att någon särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning inte behövs. Det framgår dock inget särskilt resonemang kring att de förhållandevis mindre företagen, trots en bilpremie, inte alltid har möjligt att investera i nya fordon. Vilket, enligt Regelrådet, särskilt kan komma att påverka de företag som inte har transport som sin huvudverksamhet. Eftersom både stora och små företag har möjlighet att nyttja en bilpremie är befintlig motivering inte tillräcklig. Ytterligare redovisning hade exempelvis kunnat beröra de eventuella förutsättningar som kommunen ges för att i ett senare skede ta särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet finner att redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet kan utifrån förslaget karaktär ha förståelse för de svårigheter som finns förknippade med att redovisa förslagens konsekvenser för företag. Enligt Regelrådet brister dock redovisningen avseende förslagens påverkan på företagets verksamhet och konkurrensförhållanden samt särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Det är även dessa brister som blir avgörande för Regelrådets sammantagna bedömning.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 15 mars 2017.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist ordförande, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg, Lennart Renbjer och Marie-Louise Strömgren.

Ärendet föredrogs av Katarina Porko.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Katarina Porko
Föredragande