

Samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytið
Sölvhólsögögu 7
101 Reykjavík

Reykjavík 11. mars 2020
UST202003-284/R.G.F.
08.24.00

Efni: Umsögn um breytingu á reglugerð nr. 822/2004 um gerð og búnað ökutækja

Í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu er í vinnslu breyting á reglugerð nr. 822/2004 um gerð og búnað ökutækja. Með fyrirhuguðum breytingum er stefnt að því að lengja það tímabil þar sem heimilt er að nota neglda hjólbarða um einn mánuð í heildina.

Umrædd breytingartillaga á reglugerðinni er tilkomin m.a. vegna óska Samtaka ferðapjónustunnar í kjölfar ábendinga frá bílaleigum sem telja sig þurfa aukið svigrúm til að hafa nagladekk undir sínum bílum en reglur leyfa í dag. Bent hefur verið á að stærstur hluti viðskiptavina bílaleiga séu erlendir ferðamenn, sumir hverjir með litla sem enga reynslu af akstri í vetraraðstæðum. Að auki sé akstur erlendra ferðamanna að mjög stórum hluta út á landi þar ekki er hægt að koma við jafnmikilli vetrarþjónustu eins og er á vegum á höfuðborgarsvæðinu. Því sé mikilvægt út frá öryggissjónarmiðum að lengja þann tíma sem bílaleigur hafa heimild til að nota nagladekk undir sínum bílum. Þetta eru skiljanleg sjónarmið.

Umhverfisstofnun bendir engu að síður á að mikil og almenn notkun nagladekkja, sérstaklega á höfuðborgarsvæðinu og á Akureyri, skapar talsverðan umhverfisvanda með tilheyrandi neikvæðum áhrifum á heilsu. Hér er um að ræða slit á malbiki, svifryksmengun og aukinn hávaða.

Aukið slit á malbiki

Bíll á nagladekkjum veldur a.m.k. 20 sinnum meira yfirborðsslit á malbiki heldur en bíll á naglalausum dekkjum. Tuttugufaldur munur í þessum fræðum er mjög mikill munur. Til að setja þetta í samhengi, þá má benda á að ef 5% bíla væru á nagladekkjum, myndu þeir bílar slíta yfirborð malbiks jafn mikið og hin 95% bílanna sem ekki eru á negldum dekkjum. Hærra hlutfall bíla á nagladekkjum skilar sér beint í aukinni viðhaldspörf og þar af leiðandi auknum útgjöldum veghaldara. Jafnvel þótt ekkert væri horft til þeirrar svifryksmengunar sem notkun negldra hjólbarðar veldur, heldur eingöngu aukins slits, má færa sterk rök fyrir því að réttlætánlegt væri að setja gjald á notkun þeirra. Það má líta á það sem ákveðna tegund veggjalda en undanfarin misseri hefur einmitt verið í umræðunni að veggjöld fái aukið vægi í fjármögnun vegakerfisins í stað eldsneytisgjalda.

Aukin loftmengun

Aukið yfirborðsslit á malbiki af völdum nagladekkja leiðir til meiri svifryksmengunar. Rannsóknir hafa sýnt fram á að um helmingur svifryks á höfuðborgarsvæðinu eigi uppruna sinn í slitnu malbiki. Svifryksmengun við helstu stofnbrautir á höfuðborgarsvæðinu fer oft á ári yfir heilsuverndarmörk og reynslan gegnum árin hefur sýnt að svifryk fer sjaldnar yfir heilsuverndarmörk þá vetur þegar nagladekkjanotkun hefur verið í lágmarki. Svifryk er óæskilegt heilsu og veldur m.a. bráðum áhrifum á öndunar-, hjarta- og æðakerfi. Svifryk er það

loftmengunarefni sem talið er valda flestum ótímabærum dauðsföllum í heiminum öllum. Á Íslandi er áætlað að svifryksmengun valdi um 60-80 ótímabærum dauðsföllum á hverju ári¹.

Aukin hávaði

Hávaðamengun er viðvarandi vandamál víða við umferðarmiklar stofnbrautir á höfuðborgarsvæðinu. Það er veghljóð, ekki vélarhljóð, sem er ráðandi þáttur í hávaðamengun frá umferð þegar komið er upp í þann hraða sem algengur er á stofnbrautum. Það hvort bíll er á nagladekkjum eða ekki er sá þáttur sem hefur hvað mest áhrif á það veghljóð sem viðkomandi bíll gefur frá sér. Viðvarandi hávaði getur haft í för með sér alvarlegar heilsufarslegar afleiðingar. Þar má nefna svefntruflanir, streitu, hækkaðan blóðþrýsting og versnun á hjarta- og æðasjúkdómum. Svæði þar sem umferðarhávaði er mikill eru sömu svæði og þar sem loftmengun af völdum umferðar er alla jafna mest.

Gjaldtaka

Í aðgerðaráætluninni *Hreint loft til framtíðar - Áætlun um loftgæði á Íslandi 2018-2029*² er sérstaklega fjallað um aðgerðir til að draga úr svifryksmengun. Fram kemur í 2. markmiði áætlunarinnar að fækka eigi árlegum fjölda daga þar sem svifryk fer yfir skilgreind heilsufarsmörk af völdum umferðar. Þar er m.a. tilgreind sú aðgerð sem var í frumvarpi til umferðarlaga þegar það var kynnt í samráðsgátt. Umrædd aðgerð er svohljóðandi:

„Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið vinni að frumvarpi til laga um breytingu á vegalögum nr. 80/2007, þar sem kveðið verði á um gjaldtöku fyrir árslok 2022 vegna nagladekkja með það að markmiði að draga úr notkun þeirra (sjá 1. gr. reglugerðar um loftgæði).“

Þegar frumvarp það sem varð að nýjum umferðarlögum nr. 77/2019 var fyrst kynnt í samráðsgátt var í því ákvæði um heimildir til handa sveitarfélögum til að leggja gjald á notkun negldra hjólbarða. Ákvæðið var hins vegar fellt út áður en frumvarpið var lagt fram. Stofnuninni er ekki kunnugt af hverju ákvæðið var að setja ekki ákvæðið í frumvarpið.

Nú stendur til að lengja það tímabil þar sem leyfilegt er að nota neglda hjólbarða. Með tilvísun til þess sem kemur fram hér í byrjun, hefur Umhverfisstofnun skilning á þeim öryggissjónarmiðum bílaleiga að mikilvægt sé að geta boðið erlendum ferðamönnum bíla á nagladekkjum þar sem búast má við vefrafærð á þjóðvegum landsins. Engu að síður telur Umhverfisstofnun mjög mikilvægt að til staðar séu reglur eða hagrænir hvatar til að stuðla að sem lægstu hlutfalli bíla á negldum dekkjum sem aka innan höfuðborgarsvæðisins. Stofnunin bendir á nauðsyn þess að til staðar séu verkfæri sem sveitarfélög geta notað til að lágmarka þann fjölda bíla sem aka á nagladekkjum í viðkomandi sveitarfélagi yfir háveturinn. Líklegt má telja að þessar heimildir yrðu eingöngu nýttar af sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu. Hægt er að útfæra þetta þannig að bílaleigur hefðu rýmri heimildir.

Umhverfisstofnun telur að heimild til handa sveitarfélögum að leggja gjald á notkun nagladekkja sé leið sem henti mjög vel til að lágmarka umhverfis- og heilsufarsáhrif nagladekkja en gefi þeim sem virkilega telja sig þurfa að nota nagladekk heimild til að nota þau. Ef til vill eru einhverjir sem sjá þetta sem landsbyggðarskatt, þar sem fólk sem býr á snjóþungum svæðum út á landi þyrfti að greiða gjaldið þótt það þurfi að skreppa einu sinni til Reykjavíkur yfir veturinn. Umhverfisstofnun telur það ekki vera svo. Sambærileg gjaldtaka hefur verið útfærð í Noregi og þar hafa heimamenn í viðkomandi sveitarfélagi þurft að greiða árgjald ef þeir ætla að aka um á nagladekkjum á götum sveitarfélagsins. Fólk sem býr ekki í sveitarfélaginu getur hins vegar valið að greiða einungis daggjald sem er sambærileg upphæð og

¹ Air quality in Europe 2019. <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2019>

² <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=735dd264-cfa2-11e7-941f-005056bc4d74>

greidd er fyrir 1-2 klst. í stöðumæli miðsvæðis. Umhverfisstofnun telur gjalddöku á nagladekk nauðsynlegt mótvægi gegn mögulega lengdu tímabili þar sem heimilt verður að nota nagladekk. Einnig er þetta, eins og áður hefur komið fram, í samræmi við þegar ákveðna stefnumótum stjórnvalda um aðgerðir til að draga úr svifryksmengun.

Framangreind aðgerð í loftgæðaáætlun stjórnvalda hefur það að meginmarkmiði að stuðla að bættum loftgæðum og heilnæmu umhverfi á Íslandi. Umhverfisstofnun væntir þess að fljótlega verði hafin vinna að frumvarpi til að stuðla að því að framangreind aðgerð verði komin til framkvæmda fyrir árslok 2022 eins og stefnt er að.

Niðurlag

Umhverfisstofnun bendir á að sú aðgerð að lengja um mánuð það tímabil þar sem heimilt er að aka um á negldum hjólbörðum, án annarra mótvægisáðgerða, gengur þvert gegn þegar samþykktir stefnumótun stjórnvalda í loftgæðamálum. Hinsvegar er hægt að leggja til að bílaleigubílar sem eru í skammtímaleigu til erlendra ferðamanna njóti einhverra sérreglna. Á meðan ekki er gjaldtaka, væri hægt að hafa sérstaka skráningu í rafræna gátt og merkingu á bílaleigubíla í skammtímaleigu.

Umhverfisstofnun telur nauðsynlegt að fundin verði heppileg leið sem tryggir að gætt sé fyllsta öryggis í umferðinni um leið og dregið er úr neikvæðum umhverfisáhrifum umferðar. Í tveimur af helstu neikvæðu umhverfisáhrifunum umferðar, þ.e. svifryksmengun og hávaðamengun, spila nagladekkin mjög stórt hlutverk. Áhrifum sem m.a. hafa neikvæðar afleiðingar fyrir heilsu fólks og valda ótímabærum dauðsföllum.

Umhverfisstofnun telur að hægt sé að leysa þetta úrvinnsluefni þannig að öryggi og umhverfisgæði séu sem best tryggð og er tilbúin að funda með ráðuneytinu sé þess óskað. Þannig er stofnunin reiðubúin að veita aðstoð við að finna leið til að lengja tímabil sem tryggir að umrædd aðgerð nái einungis til bílaleigubíla í skammtímaleigu um leið og ekki er vikið frá þeirri stefnu stjórnvalda að viðhalda og bæta loftgæði með tillit til minni svifryksmengunar frá umferð.

Virðingarfyllst,



Sigrún Ágústsdóttir
Forstjóri

Ragnhildur Guðrún F.
Ragnhildur G. Finnbjörnsdóttir
Teymisstjóri