

Regionplane- och trafiknämnden

## Yttrande över Stockholmsberedningens delbetänkande "Trängselavgifter" (SOU 2003:61)

### SAMMANFATTNING

Den parlamentariska kommittén för förbättrade transportmöjligheter i Stockholm-Mälardalsregionen (Stockholmsberedningen) har avlämnat sitt tredje delbetänkande. Beredningen har utrett frågan om hur användning av trängselavgifter i trafiken kan genomföras och har tolkat detta uppdrag generellt vilket innebär att resultatet av utredningen ska kunna tillämpas på förhållandena i hela Sverige.

I utredningen behandlas bl a krav som bör ställas på system för trängselavgifter, förväntade effekter av ett system med trängselavgifter, utformning av system för trängselavgifter, integritetsfrågor, konstitutionella aspekter, skatterättsliga frågor samt frågan om användningen av intäkterna från ett system med trängselavgifter. Vidare lämnar beredningen ett förslag till lag om trängselavgift respektive en förordning om trängselavgift.

Regionplane- och trafikkontoret framhåller i sitt yttrande att det krävs snara och kraftfulla åtgärder för att utveckla transportsystemet i Stockholm/Mälardalsregionen. En utveckling av transportsystemet förutsätter åtgärder av olika slag – nya spår och vägar, utökad kollektivtrafik och utvecklade regelverk – som leder både till en kapacitetsförstärkning och till en effektivisering av transportsystemet. En helhetssyn på åtgärdernas inriktning och omfattning krävs med samordnade insatser inom regionen. Ett system med trängselavgifter kan, enligt kontoret, som en del i en sådan helhetssyn vara ett medel för att effektivisera transportsystemet och närma sig de regionala och trafikpolitiska målen förutsatt att det förbereds och utformas på ett sådant sätt att acceptans erhålls och att återföring sker till regionen av de intäkter systemet genererar för åtgärder som syftar till att utveckla transportsystemet utan att detta påverkar ordinarie infrastrukturanlag. De krav på ett system för trängselavgifter och på återföringen av intäkter som kommittén anser bör ställas bör enligt kontorets uppfattning ligga till grund för regeringens prövning av en ansökan om att införa trängselavgifter från en region eller i förekommande fall kommun. Bl a bör krav ställas på att åtgärden är väl förankrad i en regional strategi för utveckling av transportsystemet, att systemet är väl förberett och lätt att förstå och använda och att det tydligt framgår hur intäkterna från systemet avses användas. I det förslag till lag om

Stockholms läns landsting

---

**Postadress**

Box 4414, 102 69 Stockholm

**E-post**

rtk@rtk.sll.se

Direkt jan-ove.ostbrink@rtk.sll.se

**Besöksadress**

Göta Ark Medborgarplatsen 25

**Kommunikationer**T-bana Medborgarplatsen, buss 59 & 66,  
pendeltåg Stockholm södra**Telefon**

Växel 08-737 25 00

Direkt 08-737 44 83

Mobil 070-737 44 83

**Telefax**

08-737 25 66

**Internet**

www.sll.se/rtk

trängselavgift respektive förordning som beredningen lämnat saknas förfaranderegler för regeringens prövning av en ansökan från en region eller kommun att införa trängselavgifter. Beredningen har i denna del inte fullgjort sitt uppdrag.

Kontoret anser att Stockholmsberedningen inte har funnit någon acceptabel lösning på frågan hur beslutsfattandet ska kunna ske på ett lämpligt sätt utifrån demokratiska och effektivitetsmässiga utgångspunkter om trängselavgiften betraktas som en statlig punktskatt. Enligt kontorets uppfattning måste en rad beslut som rör utformningen av ett specifikt system med trängselavgifter kunna fattas av den region eller den kommun som givits tillstånd av riksdagen att införa systemet. Kontoret utesluter inte att lagstiftningen kan behöva förändras för att möjliggöra implementering av ett permanent system med trängselavgifter.

Kontoret delar beredningens bedömningar av de skatterättsliga frågorna bl a innebärande att trängselavgifterna inte kan bli föremål för mervärdesbeskattning.

Kontoret delar beredningens uppfattning rörande användningen av intäkterna från ett system med trängselavgifter. Det saknas dock en lösning på hur intäkterna från ett system med trängselavgifter ska kunna återföras oavkortat till regionen för trafikändamål utan att detta får ekonomiska effekter inom andra politikområden. Beredningen har inte heller kunnat visa hur det ska kunna säkerställas att intäkterna från systemet inte påverkar det ordinarie infrastrukturanslaget.

Sammanfattningsvis kan kontoret således konstatera att Stockholmsberedningen i viktiga avseenden inte har fullgjort sitt uppdrag och att ytterligare beredning av frågan krävs innan ett förslag om generell lagstiftning kan föras till riksdagen för beslut.

#### FÖRSLAG TILL BESLUT

Kontoret föreslår att Regionplane- och trafiknämnden beslutar

att som yttrande över Stockholmsberedningens delbetänkande "Trängselavgifter" (SOU 2003:61) avlåta skrivelse i enlighet med kontorets förslagsskrivelse (bilaga 1).

Börje Wredén

Jan-Ove Östbrink

## ÄRENDET

Ärendet har remitterats från trafik- och planeringsroteln till Regionplane- och trafiknämnden.

Regeringen beslöt den 14 december 2000 att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppdrag att till regeringen lämna förslag på insatser som förbättrar transportsystemet inom Stockholms län men också transportmöjligheterna mellan Stockholm och övriga Mälardalen, övriga landet samt internationellt. Enligt tilläggsdirektiv den 14 mars 2002 ska kommittén senast den 1 juni 2003 ha utrett frågan om hur användning av trängselavgifter i trafiken kan genomföras.

Kommittén som antagit namnet Stockholmsberedningen överlämnade den 3 juni 2003 delbetänkandet "Trängselavgifter" (SOU 2003:61). Regeringen har låtit sända ut delbetänkandet på samråd till ett stort antal remissinstanser.

## SAMMANFATTNING AV DELBETÄNKANDET

Stockholmsberedningens uppgift har varit att i ett delbetänkande utreda frågan om hur användning av trängselavgifter i trafiken kan genomföras. Beredningen har tolkat detta uppdrag generellt vilket innebär att resultatet av utredningen ska kunna tillämpas på förhållanden i hela Sverige även om trängselavgifter framför allt är en åtgärd som diskuterats för storstadsområden.

Med *trängselavgifter* avses i utredningen avgifter som är konstruerade för att minska trängselproblem i vägtrafiken. Avgifterna differentieras så att de tas ut vid tider när och platser där det är problem med trängsel. De två huvudsyftena med avgifterna är att finansiera trafikåtgärder och att styra vägtrafiken.

I utredningen har *en internationell utblick* gjorts. Det äldsta systemet för trängselavgifter, i drift sedan 1975, finns i Singapore. Från början var det utformat som ett manuellt system med klistermärke i framrutan men sedan några år tillbaka är det helautomatiskt och baserat på korthållskommunikation. Det senast införda och kanske mest omskrivna systemet togs i bruk i London i februari 2003. Systemet är utformat med en avgift för vistelse i en

zon i centrala London under dagtid och videoregistrering av de bilar som färdas i zonen. De allra första resultaten pekar på att systemet ger förväntade effekter.

I utredningen redovisas vidare *de viktigaste kraven* som bör ställas på ett system för trängselavgifter. Det gäller framför allt förutsättningarna för att ett system ska accepteras av de som berörs av det, men även andra krav som teknisk flexibilitet och trafiksäkerhet. De viktigaste kraven för acceptans är att systemet är lätt att förstå och använda för brukarna, att det är rättvist, att det innebär rimliga kostnader, uppfyller de krav man kan ställa på personlig integritet m.m.

En genomgång av de *effekter* som kan förväntas av ett system för trängselavgifter görs. De utredningar som beredningen därvid huvudsakligen använt sig av har beredningen själv initierat. Tendensen från de olika utredningarnas slutsatser är att de påvisar likartade sannolika slutsatser. Beredningen påpekar dock att tillgängliga trafikprognosmodeller inte är konstruerade för trängselavgiftssystem och att resultaten, vad gäller effekter av sådana system, därför är osäkra och måste användas med stor försiktighet. Även om analysresultaten ofta är osäkra konstaterar beredningen att effekterna på trafiken av ett avgiftssystem i stor utsträckning beror på utformningen av systemet. De beräkningar som gjorts för Stockholmsförhållanden visar att biltrafikarbetet skulle minska mellan 10 och 25 % i innerstaden beroende på avgiftssystemets utformning. För Stockholms län skulle minskningen bli ungefär 2 - 3 %, samtidigt som antalet kollektivresor skulle öka med motsvarande andel. Den kostnadsökning som bilisterna i allmänhet får kännas vid genom trängselavgifter uppvägs inte av den tidsvinst de gör med anledning av den minskade trängseln. Även om fler höginkomsttagare än låginkomsttagare får betala avgift är det ändå de senare som drabbas mest sett till enskilda individer. För företag i Stockholm beräknas avgifternas styrande effekt bli liten. Kostnadsökningarna för företagen bedöms ungefär motsvara värdet av tidsvinsterna, som i sin tur uppskattas till att bli relativt små. I regionen antas effekten på hushållens disponibla inkomster bli knappt en halv procentenhet, med motsvarande köpkraftsminskning. För regionens ekonomi kommer frågan om hur uppburna intäkter används och investeras att ha stor betydelse. Det finns risk för att regionens sociala och ekonomiska integration motverkas av trängselavgifter enligt Stockholmsexemplen. En trafikminskning förväntas allmänt sett minska buller och utsläpp. Effekterna av ett trängselavgiftssystem bedöms sannolikt bli mycket små för trafiksäkerheten.

I utredningen behandlas *utformningen av avgiftssystem* vad gäller principer för att sätta avgifter, tekniska förutsättningar och vissa geografiska förutsättningar. Tre principer för avgifter redovisas, nämligen tillträdes- eller passageavgift, vistelseavgift och färdvägsavgift. De två förstnämnda be-

döms av beredningen som mest beprövade och lämpligast att använda. I fråga om vilka tekniska lösningar som ska utnyttjas så anser beredningen att det är korthållskommunikation och videoregistrering som på kortare sikt är möjliga att bruka. Vad slutligen gäller geografiska förutsättningar så pekar beredningen på riskerna med så kallade inträngningseffekter för kommuner som inte ingår i avgiftssystemet och med avgiftsbeläggning av förbifarter runt områden med avgift.

Beredningen behandlar också de *integritetsfrågor* som uppkommer i samband med den registrering och kontroll som behövs för ett fungerande system för trängselavgifter. Ska registrering utföras i ett sådant system bör den göras i det av Vägverket förda vägtrafikregistret. Skyddet för den personliga integriteten är i hög grad beroende av hur vald teknik för avgiftssystemet tillämpas och hur systemet organiseras. Enligt beredningens bedömning bör avgiftssystem baserade på såväl korthållskommunikation som videoregistrering kunna utformas på ett sådant sätt att de uppfyller de krav som ställs för att skydda den personliga integriteten, med en viss fördel för ett system med korthållskommunikation. Innan färdvägsrelaterade system med teknik som bygger på GPS-lösningar kan införas behöver enligt beredningen ytterligare överväganden göras om hur ett sådant system påverkar den personliga integriteten.

Beredningen behandlar *konstitutionella aspekter* på trängselavgift. I regeringsformen (RF) finns inte någon definition av begreppen skatt och avgift. I förarbetena anges att gränsen är flytande. Medan skatt kan karakteriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation till den enskilde är avgiften en penningprestation som betalas för en preciserad motprestation från det allmänna. Det som avgör om trängselavgift kan bedömas vara en avgift i statsrättslig mening är om motprestationen, som av beredningen definieras som rätten att köra bil på gator och vägar inom ett visst område, kan anses vara en tillräckligt preciserad och individuellt bestämd motprestation för den enskilde betalande bilföraren. Beredningens bestämda slutsats är att en sådan motprestation i detta fall inte kan konstateras och att trängselavgiften därför är en skatt. Eftersom kommuner inte får beskatta andra än sina egna medlemmar, är trängselavgiften att bedöma som en statlig skatt. Ställningstagandet innebär att normgivning ska ske utifrån de bestämmelser i RF som gäller statlig skatt. Enligt 8 kap. 3 § RF ska föreskrifter om bl.a. skatter meddelas genom lag och därmed beslutas av riksdagen. Det är inte möjligt för riksdagen att delegera beslutanderätten avseende skatter.

Beredningen lämnar ett *förslag till lag om trängselavgift respektive en förordning om trängselavgift*. Dessa generella författningsförslag behandlar frågor som bör regleras på samma sätt oberoende av i vilken tätort ett system med trängselavgift införs. Vissa andra bestämmelser förutsätts komma

att variera mellan olika tätorter och föreslås därför regleras i bilaga till lagen. Detta gäller frågor såsom avgränsningen av det avgiftsbelagda området, avgifternas storlek, differentiering av avgifter, eventuella lokala undantag från avgiftsskyldighet samt betalningssystem och därmed sammanhängande frågor. Avgiftsskyldighet föreslås gälla bilar enligt den definition som finns i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner. Därmed omfattas även lastbilar och bussar. Bilens registrerade ägare är avgiftsskyldig. De undantag från avgiftsskyldighet som föreslås, knyts till bilens registrering och inte till den faktiska användningen. Beredningens förslag innebär att betalning inte bara ska kunna ske i samband med färden utan även i efterskott. Om betalning inte sker inom den föreskrivna tiden skall bilens ägare anmanas att betala avgiften. Sker inte betalning efter anmaning skall en förhöjd avgift påföras. Skatteverket ska vara den formella beskattningsmyndigheten men Vägverket får enligt förslaget ansvaret för den praktiska hanteringen. Överklagande av beslut om förhöjd trängselavgift, föreslås kunna ske hos allmän förvaltningsdomstol.

Beredningen behandlar även de *skatterättsliga frågor* som trängselavgift aktualiserar. Det föreslås att avdrag för avgiften ska medges i inkomstlaget näringsverksamhet samt vid resor i tjänsten men däremot inte vid resor till och från arbetet. Mervärdesskatt ska inte tas ut på trängselavgift.

I utredningen behandlas slutligen frågan om *användningen av intäkterna* från ett system med trängselavgift. Med hänsyn till att avgiften bedöms vara en statlig skatt, tillfaller intäkterna statskassan. Beslut om användningen av intäkterna får fattas årligen av riksdagen i den ordinarie budgetprocessen. Det är beredningens mening att intäkterna från ett system med trängselavgift ska användas till åtgärder som gynnar trafikanterna i den region där bilisterna har betalat pålagan. Detta får dock i sin tur inte påverka storleken av de anslag till infrastruktur som regionen annars skulle ha erhållit.

## KONTORET

Regionplane- och trafikkontoret har i särskild ordning yttrat sig över den planerade försöksverksamheten med miljöavgifter/trängselavgifter i Stockholms stad och avstår därför från att i detta yttrande ytterligare beröra denna fråga.

Kontoret vill med anledning av Stockholmsberedningens arbete inledningsvis framhålla att det krävs snara och kraftfulla åtgärder för att utveckla transportsystemet i Stockholm/Mälardalsregionen. En utveckling av transportsystemet förutsätter åtgärder av olika slag – nya spår och vägar, utökad kollektivtrafik och utvecklade regelverk – som leder både till en kapacitetsförstärkning och till en effektivisering av transportsystemet. Åtgärderna bör såsom redovisas i utvecklingsplanen för Stockholmsregionen sammantaget

syfta till att vidga och hålla samman regionen, förbättra tillgängligheten till regionens kärnområden och viktiga knutpunkter, upprätthålla en god trafikstruktur i regioncentrum, stärka kopplingarna med andra regioner och förbättra trafiknätets funktion. En helhetssyn på åtgärdernas inriktning och omfattning krävs med samordnade insatser inom regionen. Ett system med trängselavgifter kan som en del i en sådan helhetssyn vara ett medel för att effektivisera transportsystemet och närma sig de regionala och trafikpolitiska målen förutsatt att det förbereds och utformas på ett sådant sätt att acceptans erhålls och att återföring sker till regionen av de intäkter systemet genererar för åtgärder som syftar till att utveckla transportsystemet utan att detta påverkar ordinarie infrastrukturanslag. De krav på ett system för trängselavgifter och på återföringen av intäkter som kommittén anser bör ställas bör enligt kontorets uppfattning ligga till grund för regeringens prövning av en ansökan om att införa trängselavgifter från en region eller i förekommande fall kommun. Bl a bör krav ställas på att åtgärden är väl förankrad i en regional strategi för utveckling av transportsystemet, att systemet är väl förberett och lätt att förstå och använda och att det tydligt framgår hur intäkterna från systemet avses användas. Kontoret finner det anmärkningsvärt att beredningen inte lämnat förslag att sådana preciserade förutsättningar ska gälla för en prövning.

De bedömningar beredningen gjort vad gäller effekterna av och utformningen av system med trängselavgifter kan kontoret ställa sig bakom. Inte heller behandlingen av integritetsfrågor föranleder några större principiella invändningar. Däremot anser kontoret att Stockholmsberedningen inte har funnit någon acceptabel lösning på frågan hur beslutsfattandet ska kunna ske på ett lämpligt sätt utifrån demokratiska och effektivitetsmässiga utgångspunkter om trängselavgiften betraktas som en statlig punktskatt. Det framstår som synnerligen opraktiskt och omständligt med den beslutsordning för ett system med trängselavgifter som förutsätts. Om en parallell skulle dras med dagens parkeringsavgifter där ett riksdagsbeslut skulle krävas vid varje förändring i en kommun framstår den valda ordningen än mer som olämplig. Enligt kontorets uppfattning måste en rad beslut som rör utformningen av ett specifikt system med trängselavgifter kunna fattas av den region eller den kommun som givits tillstånd av riksdagen att införa systemet. Kontoret utesluter inte att lagstiftningen kan behöva förändras för att möjliggöra implementering av ett permanent system med trängselavgifter.

I det förslag till lag om trängselavgift respektive förordning som beredningen lämnat saknas såsom ovan berörts preciserade förutsättningar för regeringens prövning av en ansökan från en region eller kommun att införa trängselavgifter. Beredningen har i denna del inte fullgjort sitt uppdrag.

Kontoret delar beredningens bedömningar av de skatterättsliga frågorna bl a innebärande att trängselavgifterna inte kan bli föremål för mervärdesbe-

skattning. Värt att notera är dock att en avgift på väg är avdragsgill vid resor till och från arbetet medan en trängselavgift inte ska kunna vara det då det är frågan om en statlig skatt. Detta understryker bara ytterligare behovet av att noga pröva om den gränsdragning mellan skatt och avgift som den svenska konstitutionen gör är den mest optimala.

Kontoret delar beredningens uppfattning rörande användningen av intäkterna från ett system med trängselavgifter. Det saknas dock en lösning på hur intäkterna från ett system med trängselavgifter ska kunna återföras oavkortat till regionen för trafikändamål utan att detta får ekonomiska effekter inom andra politikområden. Beredningen har inte heller kunnat visa hur det ska kunna säkerställas att intäkterna från systemet inte påverkar det ordinarie infrastrukturanslaget.

Sammanfattningsvis kan kontoret således konstatera att Stockholmsberedningen i viktiga avseenden inte har fullgjort sitt uppdrag och att ytterligare beredning av frågan krävs innan ett förslag om generell lagstiftning kan föras till riksdagen för beslut. Detta oaktat den pågående processen kring försöksverksamhet med miljöavgifter/trängselavgifter i Stockholms stad. Beredningen har själva tolkat uppdraget generellt, d v s att resultaten av utredningen ska kunna tillämpas på förhållanden i hela Sverige varför förfaranderegler vid införande av trängselavgifter och regler för återföring av intäkter måste tillföras.

## Bilagor

### 1. Förslagsskrivelse