

Sammanfattning

Utredningens direktiv m.m.

Stockholmsberedningens uppgift är bl.a. 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 skall kunna tillämpas på förhållanden i hela Sverige även om trängselavgifter framför allt är en åtgärd som diskuterats för storstadsområden.

Termer och begrepp

I kapitel 2 förklaras några begrepp som används i detta betänkande. Med *trängselavgifter* avses 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.

Olika syften med vägavgifter

Kapitel 3 behandlar de olika syftena med vägavgifter. De två huvudsyftena är att finansiera trafikåtgärder och att styra vägtrafiken.

Trängselavgiftssystem i andra länder

En internationell utblick görs i kapitel 5. 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 konhälskommunikation. Det senast införda och kanske mest

onskrivna 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.

Krav som kan ställas på system för trängselavgifter

I kapitel 6 redovisas de viktigaste kraven som bör ställas på ett system för trängselavgifter. Det gäller framför allt förutsättningarna för att ett system skall 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.

Effekter av trängselavgifter

En genomgång av de effekter som kan förväntas av ett system för trängselavgifter görs i avsnitt 7. De utredningar som beredningen därvid huvudsakligen använt sig av finns beskrivna i bilagorna 5-8. Tendensen från de olika utredningarnas slutsatser är att de påvisar likartade sannolika slutsatser. Det förtjänar att påpekas 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 kan inledningsvis konstateras 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 anses effekten på hushållens disponibla inkomster bli knappt en halv procentenhet, med motsvarande köpkraftsminskning. För regionens ekonomi kommer frågan om hur upp-
burna 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.

Utformning av system för trängselavgifter

Kapitel 8 behandlar 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 bedöms av beredningen som mest beprövade och lämpligast att använda. I fråga om vilka tekniska lösningar som skall 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.

Trängselavgifter och integritet

Beredningen behandlar i kapitel 9 de integritetsfrågor som uppkommer i samband med den registrering och kontroll som behövs för ett fungerande system för trängselavgifter. Skall 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.

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 karaktäriseras 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, dvs. 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.

Ställningsstagandet innebär att normgivning skall ske utifrån de bestämmelser i RF som gäller statlig skatt. Enligt 8 kap. 3 § RF skall föreskrifter om bl.a. skatter meddelas genom lag och därmed beslutas av riksdagen. Det är inte möjligt för riksdagen att delegera beslutanderätten avseende skatter.

Utformningen av en lag om trängselavgift

Beredningen lämnar ett förslag till lag om trängselavgift respektive en förordning om trängselavgift. Dessa generella författningsförslag, som utvecklas närmare i kapitel 11, 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 bör därför regleras i bilaga till lagen. Detta gäller typiskt sett frågor om avgränsningen av det avgiftshelagda 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 skall 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 skall 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.

Skatterättsliga frågor

Beredningen behandlar i kapitel 12 de skatterättsliga frågor som trängselavgift aktualiserar. Det föreslås att avdrag för avgiften skall medges i inkomstslaget näringsverksamhet samt vid resor i tjänsten men däremot inte vid resor till och från arbetet. Mervärdesskatt skall inte tas ut på trängselavgift.

Användningen av intäkterna från ett system med trängselavgift

I kapitel 13 behandlas 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 skall 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.

Fullskaleförsöket i Stockholm

Kommunfullmäktige i Stockholm beslutade den 2 juni 2003 att godkänna ett försök med miljöavgifter/trängselavgifter. För att tillgodose det i regeringsformen föreskrivna kravet på beredning av

ett förslag till lag om trängselavgift, som skall kunna tillämpas på försöket i Stockholm, lämnas i betänkandet ett förslag till utformning av en bilaga till lagen avseende försöket i Stockholm. Utformningen av bilagan grundas på det beslut som fattats av kommunfullmäktige.

I fråga om utformningen av fullskaleförsöket i Stockholm uttalar sig beredningen på två punkter. Dessa gäller att invånare i Lidingö skall garanteras fri passage utan avgift till allmänt icke avgiftsbelagt vägnät samt att Essingeleden skall vara avgiftsfri.