



Stockholm 2013-03-28

Ert dnr Fi2013/552

Vårt dnr

Naturskyddsföreningens synpunkter på Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon (SOU 2013:3) – slutbetänkande från 2011 års väg-tullsutredning

Sammanfattning

Bilköerna i storstäderna är ett allvarligt miljöproblem som driver upp företagens transportkostnader, sänker kollektivtrafikens effektivitet och attraktivitet och gör vardagen oförutsägbar för alla. Utan flexibla trängselskatter är det inte möjligt att seriöst och långsiktigt komma tillrätta med problemen.

För att trängselskatterna ska fungera effektivt och med hög acceptans krävs emellertid att trängselskatterna är en integrerad del av den lokala trafikplaneringen (och bl.a. löpande justeras både upp och ner i takt med att trafikflödena förändras)

Samspelet mellan trängselskatterna och kollektivtrafiken är centralt. Busstrafikens effektivitet och attraktivitet är beroende av att trängselproblemen i vägnätet minimeras. Detta kräver effektiva, bl.a. flexibla, trängselskatter.

Utredningen visar tyvärr liten insikt om dessa samband och fokuserar ensidigt på trängselskatter som ett sätt att utöka beskattningen av privatbilister och företag i syfte att finansiera ny infrastruktur. Med denna utgångspunkt blir det tyvärr logiskt att utredaren motsätter sig lokal kontroll och i stället förordar att nuvarande, uppenbart bristfälliga, lösning bibehålls.

Mot denna bakgrund uppmanar Naturskyddsföreningen regeringen att i huvudsak bortse från utredningens förslag och istället reformera trängselskatterna i linje med bifogat förslag till lag om kommunal trängselskatt:

- Landsting bör ges generell rätt att besluta om trängselskatter.
- Där landstinget inte agerar bör kommuner enskilt eller samordnat kunna införa trängselskatt.
- Trängselskatt ska endast kunna införas om landstinget/kommunen kan visa att det krävs för att motverka trängsel, minska miljöbelastningen eller förbättra trafiksäkerheten. Trängselskatter får inte införas av renodlat fiskala skäl.
- Utifrån dessa grundläggande villkor bör landsting/kommun kunna besluta om systemets utformning, avgiftsnivåer och -differentiering, undantag m.m. Landsting/kommun betalar alla investerings- och driftskostnader men får behålla och fritt disponera alla intäkter för vägar, kollektivtrafik, sjukvård etc. (Parallell: kommunala p-avgifter).

Utredningens förslag om trängselskatt för utländska fordon, samt om sanktioner, bör arbetas in i en ny lag om kommunal trängselskatt.

Vare sig ansvaret för befintliga trängselskattesystem i Stockholm och Göteborg förs över till lokal/regional nivå eller ej kommer befintliga avtal om betalningsansvaret för Stockholmsöverenskommelsen respektive Västsvenska paketet att behöva förhandlas om.

Bakgrund

När trängselskatten i Stockholm infördes var en genomgående kritik att det var orimligt att den här typen av lokala trafikstyrningsåtgärder skulle beslutas av riksdagen. Av riksdagstrycket framgår att huvudkritiken för tre av de fyra oppositionspartier som gick emot förslaget just var att den formella makten över systemet borde ligga lokalt och inte hos regering och riksdag.¹ Denna syn delades av de partier som stödde propositionen.

Diskussionen om den lokala kontrollen över trängselskatten har ett konstitutionellt samband med de kommunala parkeringsavgifterna. Parkeringsutredningen² kom 2006 fram till att kommunala parkeringsavgifter i konstitutionell mening är att betrakta som skatter och därför egentligen inte är tillåtna. Utredningens slutsats blev att de kommunala p-avgifterna (med hänvisning till ett specifikt undantag i samband med att 1974 års regeringsform beslutades) visserligen kunde behållas och att det vid denna tidpunkt, 2006, inte var möjligt för riksdagen att förenkla och modernisera den aktuella lagen (vilket regeringen uppdragit åt utredaren att föreslå)³ eftersom regeringsformen i dess dåvarande utformning inte tillät riksdagen att delegera beslut om skatter.

För att undanröja denna lätt bisarra låsning enades samtliga partier i grundlagsutredningen om att justera regeringsformen.⁴ Den utformning av regeringsformen som sedan 1 januari 2011 gäller innebär därför att riksdagen genom lag kan överlåta till kommuner (primärkommuner och landsting) att besluta om "*skatt som syftar till att reglera trafikförhållanden i kommunen*" (regeringsformen 8 kap. 9 §). I författningskommentaren nämner regeringen specifikt att regeln syftar på "*s.k. trängselskatter och kommunala parkeringsavgifter*".⁵

Detta är bakgrunden till den nu remitterade utredningen: Hur ska makten över trängselskatten överföras till lokal/regional nivå?

Utredaren lämnar dock inget sådant förslag. I första hand vill han att nuvarande ordning bevaras. Som huvudskäl anger han behovet för staten att säkra återbetalningen av lånen på de stora infrastrukturprojekt som ingår i Stockholmsöverenskommelsen (bl.a. Förbifart Stockholm) och Västsvenska paketet (bl.a. Västlänken), och vars finansiering är kopplade till de nuvarande trängselskatterna (s.82-83).

När utredaren trots sitt grundläggande motstånd mot lokalt inflytande ändå redovisar ett förslag om hur de båda kommuner där avgiftsstationer f.n. finns lokaliserade (Stockholm och Göteborg) skulle kunna få visst, begränsat inflytande över taxenivåer m.m., hänvisar han uttryckligen till att en sådan redovisning är ett krav i direktiven. Han avråder således från att ytterligare beskriva dessa förslag.

Utredaren landar dessutom i slutsatsen att oavsett vem som beslutar om trängselskattesystemens detaljutformning (avgiftsområde, nivåer, tidsperioder etc.) så bör alla intäkter tillfalla staten eftersom "*det är staten, genom Trafikverket, som i huvudsak är väghållare och därmed kostnadsmässigt svarar för byggande och drift av de allmänna vägarna. Eftersom ansvaret för kostnaderna således ligger i huvudsak på staten är det mest lämpligt att intäkterna från trängselskatten tillfaller densamma.*" (s. 79)

Samtidigt identifierar dock utredaren själv svagheter i sin egen argumentation: "*En delegation skulle alltså /.../ kunna medföra en ekonomisk risk för staten som inte finns i dag. Det kan dock noteras att det i och för sig inte heller med dagens system finns några garantier för att de i avtalen fastställda beloppen kommer att inbringas.*" (s. 83)

¹ Se t.ex. Skatteutskottets betänkande 2003/04:SkU35 och riksdagsprotokollet 16 juni 2004.

² Ett enhetligt sanktionssystem för felparkering (SOU 2006:109)

³ Lag (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, m.m

⁴ En reformerad grundlag. SOU 2008:125

⁵ Prop. 2009/10:80. En reformerad grundlag.

Utöver diskussionen om den lokala kontrollen redovisar utredaren även förslag om hur sanktionssystemet för den som inte betalar trängselskatt enligt reglerna kan förenklas samt kring hur utländska fordon kan förmås att betala trängselskatt.

När det gäller de framtida höjningar av trängselskatten (som i varje fall krävs för att säkra nuvarande intäktsmål), föreslår utredaren att dessa inte bör kopplas till något index utan bör ske genom upprepade riksdagsbeslut. Utredaren öppnar inte för att i något läge *sänka* trängselskatten, t.ex. om trafiken och bilköerna minskat.

Utredarens utgångspunkt är således att trängselskatternas utformning ska dikteras av behovet av att dra in pengar, det fiskala intresset, inte av trängselsituationen.

Utredaren gör inga försök att finna en modell där man *både* kan säkra den regionala medfinansieringen av trafikprojekten *och* överföra kontrollen över trängselskatten till lokal/regional nivå.

Allmänt

I storstadsområdena överstiger efterfrågan på vägutrymme tillgången. Särskilt i rusningstid leder detta till köer. En omedelbar konsekvens är oförutsägbara, oftast långa, restider för både privatbilar, taxikunder och bussresenärer, men också för varutransporter. De samhällsekonomiska kostnaderna för dessa tidsförluster uppskattas till miljardbelopp i både Stockholm och Göteborg.⁶

Från miljösynpunkt leder bilköerna på kort sikt till ökade utsläpp av både koldioxid och traditionella avgaser. Långsiktigt stimulerar köerna etableringen av nya, perifera vägar som i sin tur genererar en utglesning av bebyggelsemönster med ökad vägtrafik, nya, onödiga intrång i grönområden, minskande andel kollektivtrafik och försämrad tillgänglighet för de stora samhällsgrupper som inte kan köra med egen bil. Trängselskatten motverkar detta och skattens betydelse från miljösynpunkt illustreras också av att i det åtgärdsprogram för luftföroreningar som länsstyrelsen i Stockholm fastställde 2012 pekades en ändrad trängselskatt ut som en av de centrala förutsättningarna för att nå målen.⁷

Problemen med bilköer har minskat betydligt i Stockholms innerstad och Göteborg sedan trängselskatt infördes. Ingen enskild åtgärd har betytt så mycket för framkomligheten i trafiken och för en bättre miljö. Trängselskatter räcker inte ensamma för att hantera trängselproblemen i storstädernas vägnät, men utan smarta trängselskatter är det i dessa områden inte möjligt att skapa en fungerande vägtrafik som flyter utan allvarliga köproblem.

Men trängselskatterna är system som måste vårdas, utvecklas och förändras i takt med att trafikflödena förändras. Ökar trafiken måste skatten höjas för att säkra framkomligheten. Minskas vägkapaciteten, permanent eller tillfälligt, uppstår samma behov. Om trafiken å andra sidan minskar – vare sig orsaken är trafikomledningar, bättre kollektivtrafik, ekonomisk recession, befolkningsminskning eller en tuffare klimatpolitik – kan trängselskatten sänkas. För att på ett smidigt sätt kunna parera ändrade trafikflöden måste det vara enkelt att justera och anpassa trängselskatten.

Ett ofta förbiset huvudsyfte med trängselskatter är att säkra framkomligheten för kollektivtrafiken. Den som åker buss bidrar till att minska trängselproblemen, men för att det ska vara attraktivt att välja bussen framför den privata bilen krävs att restiderna är korta och att resenärerna kan lita på tidtabellerna. Detta förutsätter i sin tur att trafikmängderna i princip ständigt hålls på en sådan nivå att nämnvärda köer aldrig uppstår. För att kollektivtrafiken med bussar i storstadsområdena ska fungera effektivt krävs därför effektiva trängselskatter.

⁶ Arbetspendling i storstadsregioner – en nulägesanalys. Trafikanalys Rapport 2011:3

⁷ <http://www.lansstyrelsen.se/stockholm/SiteCollectionDocuments/Sv/publikationer/2012/rapport-2012-34.pdf>

Vägtrafiken i storstadsområdena domineras helt av lokal trafik från de kommuner som finns i direkt anslutning till systemet. Detta gäller särskilt under rusningstid, då skatten och skatteintäkterna är som allra högst. Den alldeles övervägande delen av trängselskatten betalas således av den berörda regionens invånare, där bilister och företag från Stockholms respektive Göteborgs kommuner dominerar, men där en mycket stor andel kommer från angränsande kommuner. Trängselskatten är till sin karaktär en regional skatt.

Även trängselskattens effekter är starkt begränsade till regionen närmast själva avgiftssystemet. De stora vinnarna är allmänheten som får en bättre miljö och regionens åkerier, taxiföretag och bussresenärer, men också de bilister som visserligen tvingas betala trängselskatt, men å andra sidan kan resa snabbare och mera punktligt.

Naturskyddsföreningens ståndpunkt

Naturskyddsföreningen har i flera decennier framhållit att problemen med bilköer i våra storstäder inte går att lösa utan trängselskatt. De praktiska erfarenheterna i Stockholm och Göteborg visar att den forskning vi lutat oss mot har varit mycket välunderbyggd.

Vi har samtidigt hela tiden argumenterat för att ansvaret för trängselskatten bör läggas lokalt. Det nuvarande systemet där regeringen och riksdagen måste blandas in vid minsta justering är helt orimligt och förhindrar ett effektivt utnyttjande av systemen.

Tidigare fanns inga möjligheter för riksdagen att delegera kontrollen över trängselskatterna till kommuner eller landsting, men med den nya regeringsform som gäller sedan 2011 finns inte längre något sådant hinder.

Flera starka skäl talar för att man nu bör ta klivet och delegera makten över trängselskatterna till lokal/regional nivå:

1. Behovet av att löpande justera avgiftssystemen talar för lokal/regional kontroll.

Trafikflödena och vägnätet förändras ständigt. För att löpande möta dessa förändringar krävs en smidigare och lokalt bättre förankrad modell för att justera avgiftssystemet (flytta/ta bort/lägga till betalstationer, ändra avgiftsnivåer, ändra tidsperioder, ändra undantag och rabatter etc). Med nuvarande lösning måste praktiskt taget varje liten ändring passera både regeringskansliet och riksdagen innan den kan genomföras.

2. Att nästan bara lokal trafik påverkas talar för lokala/regional kontroll.

Trängselskatterna i Stockholm respektive Göteborg är inte främst nationella angelägenheter, utan berör nästan uteslutande de medborgare och företag som bor och verkar i dessa regioner. Att den formella kontrollen över dessa system ligger på nationell nivå är därmed orimligt och innebär att legitimiteten hos varje beslut som tas om trängselskatterna kan ifrågasättas. Trängselskatternas syfte är att, på samma sätt som de kommunala parkeringsavgifterna, bidra till att trafiksystemet fungerar bättre.

3. Behovet att samordna trängselskatt och kollektivtrafik talar för lokal/regional kontroll.

Trängselskatternas utformning är avgörande för hur väl kollektivtrafiken i storstadsregionerna fungerar. En smidigare, effektivare och punktligare busstrafik är ett av huvudsyftena med trängselskatterna. Mot denna bakgrund finns det stora fördelar om beslut om kollektivtrafik och trängselskatter tas samordnat. Riksdagen är självfallet inte ett lämpligt forum för en sådan samordning.

För att konkretisera vår ståndpunkt utarbetade Naturskyddsföreningen 2008 ett förslag till en ny lag om kommunal trängselskatt. Efter att regeringsformen ändrats 2011 fick förslaget sin nuvarande form (se bilaga). Huvudpunkterna i förslaget är:

- Landsting ges generell rätt att besluta om trängselskatter.
- Där landstinget inte agerar får kommuner enskilt eller samordnat införa trängselskatt.

- Trängselskatt får endast införas om landstinget/kommunen kan visa att det krävs för att motverka trängsel, minska miljöbelastningen eller förbättra trafiksäkerheten. Trängselskatter får inte införas av fiskala skäl.
- Utifrån dessa grundläggande villkor beslutar landsting/kommun om systemets utformning, avgiftsnivåer och -differentiering, undantag m.m. Landsting/kommun betalar alla investerings- och driftskostnader men får behålla och fritt disponera alla intäkter för vägar, kollektivtrafik, sjukvård etc (parallell: kommunala p-avgifter).

Vi föreslår att regeringen i huvudsak bortser från den remitterade utredningens förslag och istället tar vårt förslag som utgångspunkt för en ny lagstiftning. De nya uppgifter om möjligheterna att ta ut trängselskatt av utländska fordon som redovisas i utredningen tillhör det som bör integreras i ett slutligt förslag, men det finns säkert ytterligare saker som bör justeras, läggas till eller tas bort.

I vårt förslag är huvudprincipen att beslut om trängselskatt fattas av berört landsting. Som en alternativ modell i län där landstinget inte vill agera eller där systemet även bör omfatta kommun i annat län föreslås att berörda kommuner och landsting kan delegera ansvaret till ett kommunalförbund enligt kommunallagen 3 kap. 20-28 §§. I det remitterade betänkandet beskrivs detta som "*en möjlig, men osäker, lösning*". Enligt Naturskyddsföreningens uppfattning överdriver utredaren den osäkerhet som finns, men uppmanar regeringen att klargöra förutsättningarna för kommuner och landsting att delegera beslut om kommunal trängselskatt till kommunalförbund samt, vid behov, föreslå de justeringar som krävs för att öppna denna möjlighet.

Trafikuppgröelserna i Stockholm och Göteborg

Inför regeringens fastställelse av den långsiktiga infrastrukturplaneringen 2010-2021 slöts mycket omfattande avtal om finansiering av en rad stora infrastrukturprojekt i Stockholms- och Göteborgsområdena.^{8,9} I båda avtalen svarar förväntade intäkter från trängselskatt för en betydande del av finansieringen.

Principiellt är avtalen kopior av Dennis- och Adelsonnavtalen, dvs. regionerna medger att staten tar ut trängselskatt mot att staten i gengäld lovar att betala vissa utpekade objekt (i Stockholm främst Förbifart Stockholm, i Göteborg främst Västlänken).

Med en ny lag om kommunal trängselskatt är det rimligt att ansvaret för att finansiera dessa satsningar förs över till den aktör som i fortsättningen inkasserar trängselskatten, dvs. i första hand de berörda landstingen.

Som nämnts är utredarens viktigaste argument mot en lokal kontroll av trängselskatten att det skulle "*kunna medföra en ekonomisk risk för staten som inte finns i dag*". Som utredningen försiktigt påpekar är emellertid inte heller nuvarande finansieringslösning stabil.

I båda paketen utgör intäkter från trängselskatt den viktigaste intäktskällan. I bägge paketen antas dessutom att nivån på trängselskatterna ska inflationsjusteras. I bilaga 4 till utredningen visar KTH-forskarna Maria Börjesson och Jonas Eliasson att indexeringstanken är dålig. Trängselskattesystemet behöver löpande justeras för att parera förändrade trafikflöden, men eftersom såväl trafikflöden som trängsel på sin höjd diffust är kopplade till den övergripande prisutvecklingen i samhället kommer (vilket framgår av utredningens

⁸ Avsiktsförklaring våren 2009 ang. Stockholmsförhandlingen m.m. Vägverket, Stockholms stad, Länsstyrelsen i Stockholms län, Stockholms läns landsting, Kommunförbundet i Stockholms län, Banverket. 090505.

⁹ http://www.trafikverket.se/PageFiles/27630/huvudavtal_om_medfinansiering_av_transportslagsovergripande_infrastrukturatgarder_i_vastsverige.pdf

bilaga 4) ett system där nivåerna i trängselskattesystemen länkas till inflationen i det närmaste tvärsäkert leda till att trafiksystemet fungerar allt sämre.¹⁰

Utredaren invänder inte mot dessa slutsatser och föreslår därför att trängselskatten inte ska indexeras utan istället löpande justeras via upprepade riksdagsbeslut. Eftersom intäktskalkylerna för de bägge trafikpaketen bygger på en automatisk inflationsjustering, innebär detta dock rimligen bara att avgiftsnivåerna höjs i takt med inflationen, fast via riksdagsbeslut, fattade med jämna mellanrum, rimligen varje år. Eftersom höjningarna självfallet ger samma snedvridande effekter på trafiken oavsett hur beslut formellt tas har utredarens förslag samma svagheter som en automatisk indexering.

Ett ytterligare skäl till att trafikuppställningarnas finansieringslösningar får betraktas som skakiga är att de baseras på att vägtrafiken ska öka kraftigt i de bägge regionerna. Utan en kraftigt ökad vägtrafik kan inte intäkterna från trängselskatten öka på det sätt som kalkylerna kräver.

Stora satsningar på nya spår, T-banelinjer, trafikregleringar, nya cykelbanor, distansarbete och ändrade trafikvanor etc. genomförs med det uttryckliga syftet att hålla tillbaka vägtrafikens utveckling.¹¹

Utöver detta måste man räkna med att beskattningen av fossila drivmedel av klimatskäl måste höjas betydligt för att kunna etablera de avsevärt högre prisnivåer som krävs i en effektiv klimatpolitik, vilket i sin tur rimligen hämmar trafikillväxten.

När utredningen därför noterar att en överföring av makten över trängselskatterna från staten till den lokala nivån skulle *"kunna medföra en ekonomisk risk för staten som inte finns i dag"* är detta självfallet en rimlig iakttagelse. Samtidigt bör dock denna osäkerhet relateras till den mycket stora osäkerhet som finns inbyggd även i nuvarande avtal och som beror på att finansieringen kopplats till trängselskatterna. Eller, som utredningen uttrycker det: *"Det kan dock noteras att det i och för sig inte heller med dagens system finns några garantier för att de i avtalen fastställda beloppen kommer att inbringas."*

Naturskyddsföreningens bedömning är att oavsett om makten över trängselskatten flyttas från staten till den lokala nivån eller ej är redan den nuvarande finansieringsmodellen för de bägge trafikpaketen så osäker att det får betraktas som oundvikligt att finansieringslösningen måste förhandlas om under de närmaste åren.

Utgångspunkten för en sådan förhandling måste vara att trängselskatternas utformning ska styras av det primära syftet – att motverka trängsel i vägsystemet – inte av fastlagda intäktsmål. Behovet av regional medfinansiering bör därför i så liten grad som möjligt tillåtas styra utformningen av trängselskatterna.¹²

¹⁰ För att illustrera hur bisarr tanken på att inflationskorrigera trängselskatten är kan föreställa sig ett läge där kraftiga prishöjningar på drivmedel dels leder till minskad trafik och minskade bilköer, dels en starkare inflation, vilket vid en indexering skulle utlösa en höjning av trängselskatten med ytterligare trafikminskningar som följd. Ett stort prisfall på drivmedel skulle ge den omvända, lika bisarra effekten.

¹¹ Se t.ex. <http://www.stockholm.se/TrafikStadsplanering/Trafik-och-resor-/Stockholmstrafiken-nu-och-i-framtiden-/Vad-vantar-i-framtiden/>

¹² En möjlighet skulle kunna vara att kombinera trängselskatterna med ett uttag av (en rent fiskal) vägavgift enligt Väglagen 29§ där detta är möjligt (tunnlar och broar byggda efter 1988).

Naturskyddsföreningen

Mikael Karlsson
ordförande

Naturskyddsföreningen i
Stockholms län

Mårten Wallberg
ordförande

Naturskyddsföreningen
Göteborg

Helena Norin
ordförande

Naturskyddsföreningen i Skåne

Marianne Steneroth Sillén
ordförande