

Svenska Naturskyddsföreningen
Swedish Society for Nature Conservation
Box 4625, SE-116 91 Stockholm, Sweden
Telefon: +46-8-702 65 00
Telefax: +46-8-702 08 55
Hemsida: www.snf.se
E-mail: info@snf.se

Stockholm den 10 september 2003

Ert dnr: N 2003/3364

Vårt dnr: 100/03

Till Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Svenska Naturskyddsföreningens yttrande över Stockholmsberedningens delbetänkande Trängselavgifter (SOU 2003:61)

Sammanfattning

- Trängselavgifter på storstadstrafiken är från miljö- och naturvårdssynpunkt en mycket angeläget. Åtgärden är därtill samhällsekonomiskt mycket gynnsam och kan dessutom, rätt utformad, bidra till social utjämning, regional och social integration m m.
- Stockholms stads förslag bör betraktas som ett försök att (tills vidare mycket grovt) approximera ett körsträckebaserat avgiftssystem, inte som ett system med "tullring" och zoner.
- Uppkomna överskott bör tills vidare reserveras för satsningar på kollektivtrafiken i Storstockholm. Detta är viktigt för fördelningseffekterna och acceptansen, och ökar systemets samlade miljönytta.
- Utredningen jämför inte trängselavgifter med andra sätt att finansiera en bättre kollektivtrafik. Trängselavgifter är en unik skattebas eftersom det för samhällsekonomin som helhet innebär en ren vinst att på detta sätt driva in skatt.
- Trängselavgifter krävs för att klara fastställda miljökvalitetsnormer för kvävedioxid. Alternativa åtgärder är mycket dyrare och fördelningspolitiskt mera tveksamma. Med trängselavgifter kan introduktionen av ny, miljöförbättrad fordonsteknik och nya drivmedel ytterligare stimuleras.

Förslaget till "ramlag"

- Utredningens förslag till "ramlag" är i allt väsentligt bra.
- Avgiften måste kunna differentieras efter faktiska hanteringskostnader för olika betalsätt.
- Avgiften per dygn och fordon måste kunna maximeras.
- Fordon med rörelsehindrade bör (som föreslås) undantas avgift. Utredningen saknar dock förslag om hur efterlevnaden av en sådan regel med nuvarande system kan kontrolleras.

Förslag till särskild lag för Stockholm/Stockholms stads plan

- Den särskilda lagen bör omfatta *hela* Stockholms kommun, på sikt hela Stockholms län.
- Målet för trängselavgifterna bör definieras som eftersträvad framkomlighet (Förslag: "*Möjlig hastighet på större vägar och gator bör aldrig underskrida 50 procent av skyltad maxfart.*").
- Ytterligare trafiksimuleringar krävs för att fastställa lämpliga avgiftsnivåer. I samband med att systemet tas i bruk, måste det i regering och riksdag finnas beredskap att med kort varsel revidera avgifterna. I övrigt bör en årlig översyn vara tillfyllest.
- Även Essingeleden måste beläggas med avgift. Utan avgift på leden kommer köproblemen att förvärras med bl a ökad tudelning av regionen som följd.
- Om Essingeleden exkluderas kommer överskridanden av bindande miljökvalitetsnormer för kvävedioxid och partiklar på leden att öka. Denna effekt måste fullt ut kompenseras.
- Det finns inga sakliga motiv att undanta Lidingöbron från trängselavgift. En del av överskottet bör dock reserveras för restaureringen av Gamla Lidingöbron. Färjor till/från Lidingö bör övervägas.
- Taxibilar bör inte undantas från trängselavgift.
- Avgifter på samtliga på- och avfarter till Centralbron/ Klarastrandsleden bör övervägas.
- Så snart som möjligt bör avgiftssystemet kompletteras med avgiftsstationer på broarna mellan Kungsholmen och Vasastaden/Norrmalm.

Allmänt

Storstädernas bilköer är ett stort problem - ekonomiskt, miljömässigt och socialt. Från miljösynpunkt driver köerna på kraven om ny infrastruktur med omfattande intrång i värdefulla natur- och kulturmiljöer. Detta förstärker den spontana ökningen av vägtrafiken och driver fram en "Los Angeles-ifiering" där såväl den täta stadens stora sociala, kulturella och miljömässiga värden (bl a ett gott underlag för effektiva system för energidistribution, kollektivtrafik, avfallshantering m m) som regionernas grönområden förskingras. Utvecklingen undergräver strävandena att minska buller, avgaser, koldioxidutsläpp m m vilket ekonomiskt ytterst drabbar hela landet genom att i onödan fördyra miljöpolitiken. Från natur- och miljövärdssynpunkt är det mycket viktigt att så snabbt som möjligt lösa problemen med bilköer.

Samhällsekonomiskt beräknas bilköerna i Storstockholm kosta 3-8 miljarder kronor om året. Bilköerna minskar därmed i onödan utrymmet för investeringar och för privat och offentlig konsumtion samtidigt som de driver på kraven på ytterligare satsningar på ny infrastruktur. Bilköerna förstärker uppdelningen av Storstockholmsregionen i en nordlig och en sydlig del, vilket anses försämra regionens ekonomiska slagkraft och försvåra alla former av integration av regionen.

I ett avseende är alla utredningar ense: Utan någon form av trängselavgifter går det inte att på allvar och långsiktigt hanteraorstädernas bilköer.¹ Andra åtgärder kan bidra, men är ensamma otillräckliga. Trängselavgifter är inte utan nackdelar, men valet står mellan *antingen* allt värre bilköer *eller* trängselavgifter.

Intäkterna av trängselavgifter är för närvarande den enda realistiska möjligheten att finansiera de förbättringar av kollektivtrafiken i storstadsområdena som är nödvändiga om de transportpolitiska målen ska kunna nås. I de bilagda utredningarna jämförs ingenstans trängselavgifter med andra tänkbara sätt att driva in skatter eller på andra sätt finansiera en bättre kollektivtrafik; höjd landstingsskatt, höjda biljettpriser, nedskärningar i sjukvården, höjd bensinskatt m m. Därmed framgår inte heller att trängselavgifter är en fråga om samhällsekonomisk synpunkt mycket attraktiv skattebas. Inom nationalekonomisk teori räknar man schablonmässigt med en skattefaktor på 1,3-1,5, dvs varje hundralapp som dras in som skatt beräknas kosta samhället som helhet 130-150 kronor i form av olika effektivitetsförluster. Beträffande trängselavgifter är skattefaktorn snarare under än över 1, dvs för samhället som helhet är det en ren vinst att driva in skatter i form av (välavvägda) trängselavgifter.

På kort sikt är införande av trängselavgifter sannolikt en förutsättning för att man ska kunna klara de nya miljö kvalitetsnormerna för kvävedioxid och partiklar i storstadsområdena². Lyckas inte detta, kan alla utbyggnader av bostäder, arbetsplatser m m som riskerar att leda till ökad trafik vara otillåtna.³ De åtgärder som föreslagits av de ansvariga länsstyrelserna (främst förbud mot fordon utan katalytisk avgasrening i storstadsområdena samt höjning av skrotningsskatten till 10 000 kr) är statsfinansiellt mycket dyrbara, fördelningspolitiskt tveksamma och därtill sannolikt otillräckliga. Trängselavgifter kan, i varje fall på sikt, differentieras efter fordonens säkerhets- och miljöprestanda. Därmed kan införande av nya, miljömässigt mera effektiva fordon och drivmedel ytterligare stimuleras samtidigt som man får en billigare och smidigare utfasning av icke-katalysatorrenade bilar.

Trots den korta utredningstiden är betänkandets avsnitt om bl a teknik, juridik och skatter av imponerande kvalitet. Beskrivningen av effekter i kapitel 7 är däremot mycket bristfällig och delvis tendensiös. De ekonomiska analyserna beskriver t ex i stort sett enbart rent trafikrelaterade effekter, men saknar nettoanalyser (t ex en jämförelse med andra sätt att finansiera en bättre kollektivtrafik).

Utredningens definition av tre typer av avgiftssystem (vistelseavgifter, passageavgifter och körsträckerrelaterade avgifter) missar tyvärr att de förslag till sk zonavgifter som redovisats för Stockholm syftar till att approximera ett färdsträckerrelaterat avgiftssystem. "Zonindelningen" och det relativt låga antalet avgiftsstationer (20-25 stycken) illustrerar inte en idé om "avgiftszoner" med passageavgifter utan är en eftergift för tekniska och ekonomiska begränsningar. Hur lösningen uppfattas kan påverka hur avgifterna betraktas från mervärdesskattens synpunkt.

Sammanfattningsvis ger trängselavgifter, enligt föreningens uppfattning, en rad positiva effekter

¹ Se t ex Storstaden och dess transporter, SIKÅ november 1999

http://www.sika-institute.se/utgivet_fr.html

Trafikanalyser RUF5 2015, Landstingets regionplane- och trafikkontor.

www.rtk.sll.se/publikationer/promemorior/2001/pm12_2001.pdf

Långsiktig utvecklingsstrategi för transportsystemet i Stockholm-Mälardalsregionen

http://naring.regeringen.se/propositioner_mm/sou/pdf/sthlnsberedning_betank.pdf

² Se åtgärdsprogram för Stockholm resp Göteborg:

http://www.ab.lst.se/upload/dokument/miljo_och_halsa/miljolagstiftning/MKN/forslag_atgardsprogram_slutversion.pdf

<http://www.o.lst.se/pdf/slutligtforlagtillatgardsprogram.pdf>

³ Miljöbalken 16 kap 5 §

För miljön

1. Mindre behov av nya infrastrukturanläggningar = mindre ingrepp
2. Minskade CO₂-utsläpp till låg eller negativ samhällsekonomisk kostnad.
3. Minskade avgashalter i de mest belastade miljöerna.
4. Goda kollektivtrafiklägen gynnas = Transport-, energi- och resurssnåla strukturer gynnas.

För rättvisan

5. Underlaget för kollektivtrafik stärks med ökad tillgänglighet för icke-bilburna – gamla, rörelsehindrade, barn, låginkomsttagare m fl. Höjd kvalitet på kollektivtrafiken genom kortare restider och förbättrad punktlighet.
6. Färre skadade och dödade i trafiken trots högre snittfarter, bl a genom färre s k whiplash-skador.
7. Centrumhandeln stärks vilket gynnar särskilt ekonomiskt svagare grupper.

För den ekonomiska tillväxten

8. Näringslivets nettokostnader för transporter i storstadsområdena sjunker. Minskade bilköer vidgar arbetsmarknaderna.
9. Lägre behov av investeringar i ny infrastruktur ger ökade resurser för andra samhällssektorer, t ex utbildning eller privat konsumtion. Minskat behovet av skatteintäkter.
10. Skatter med negativa tillväxteffekter kan ersättas av en skatt med positiv tillväxteffekt.

Mot denna bakgrund välkomnar Svenska naturskyddsföreningen förslaget till lagstiftning om trängselavgifter. Sett ur ett större perspektiv innebär förslaget ett viktigt steg mot den internalisering av vägtrafikens externa kostnader som riksdagen länge efterlyst. Vi stödjer också förslaget att, åtminstone under överskådlig tid, reservera överskottet från det planerade systemet i Stockholm för satsningar på regionens kollektivtrafik.

Skatt eller avgift?

Föreningen delar utredningens bedömning att trängselavgifterna i sin föreslagna form från skatterättslig synpunkt sannolikt måste betraktas som en skatt. Vi ställer oss däremot frågande till bedömningen att parkeringsavgifter skatterättsligt skulle skilja sig från trängselavgifter. Genom lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats m m kan kommuner ta ut parkeringsavgifter i den utsträckning som behövs "för att ordna trafiken". Avgifterna bestäms av kommunen utan någon koppling till t ex självkostnaden och får tas ut även av icke-kommunmedlemmar. Intäkterna kan kommunerna använda utan särskilda begränsningar.⁴ Alla de skäl utredningen anför som belägg för att trängselavgiften är att betrakta som en skatt måste, enligt vår bedömning, i lika hög grad gälla parkeringsavgifterna. Utredningen antyder att författningenssenligheten skulle påverkas av att lagen om parkeringsavgifter infördes innan den senaste förändringen av regeringsformen. Vi har svårt att förstå denna bedömning. Mycket tyder tvärtom på att lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats m m strider mot regeringsformen. Mot denna bakgrund föreslår vi att regeringen snarast klargör parkeringslagstiftningens konstitutionella status. Parkeringsavgifter är nödvändiga för att förhindra trafikchaos. Det är angeläget att denna möjlighet regleras i en oomstridd författning. Generellt efterlyser vi en modernisering av lagstiftningen så att en rationell hantering av trafikproblem (bl a genom trängsel- och parkeringsavgifter) inte, på ett oönskat sätt, blockeras av regeringsformen.

Lagförslaget

- *Lagförslaget är i allt väsentligt bra och kräver endast mindre justeringar.*

- *Av rättvis- och effektivitetsskäl bör avgiften kunna differentieras för olika betalsätt i förhållande till de faktiska hanteringskostnaderna*

Olika betalsätt medför radikalt olika hanteringskostnader. Rättvis- och effektivitetsskäl talar för att dessa skillnader återspeglas i den avgift trafikanten betalar. Lagen måste därför göra det möjligt att differentiera avgiften i relation till de faktiska hanteringskostnaderna för olika betalmetoder. Detta kan regleras i de föreslagna speciallagarna för respektive geografiskt område. En bättre lösning är dock sannolikt att komplettera trängselavgiften med en särskild hanteringsavgift som återspeglar de faktiska hanteringskostnaderna för olika betalsätt. En sådan avgift kan rimligen beslutas av den ansvariga myndigheten utan inblandning från riksdagen

- *Avgiftsbefrielse*

Föreningen stödjer förslaget att bilar i vilken färdas personer som beviljats särskilt parkeringstillstånd för rörelsehindrade personer enligt trafikförordningen (1998:1276) ska undantas från trängselavgift. Utredningen redovisar dock inga konkreta förslag om hur denna princip ska kunna tillämpas i praktiken. En lösning kan vara att personer med särskilt parkeringstillstånd även tilldelas en flyttbar, förprogrammerad betaldosa.

- *Maxavgift*

⁴ Under 2002 hade Stockholms stad intäkter från gatuparkering på cirka en kvarts miljard kronor.

Ett huvudsyfte med trängselavgifterna är att öka framkomligheten för kollektivtrafik och näringslivets transporter. I möjligaste mån bör därför denna trafik undantas avgift. Beträffande bussar i reguljär linjetrafik kan detta regleras i speciallagarna för varje ort. För näringslivet är detta inte funktionellt då många av dess fordon även används för privata ändamål. Ett möjlighet (som föreslås av Stockholms stad) är maxavgifter per dygn och fordon. Detta underlättar samtidigt hanteringen av tillfälliga besökare. Ramlagen bör därför särskilt ange en möjlighet att maximera trängselavgiften per dygn och fordon.

- Moms

För att begränsa avgiftsuttaget från näringslivet är det önskvärt att mervärdesskatt ingår i avgiften. Utredningen anser att detta inte är möjligt bl a med hänvisning till att de avgifter som nu är aktuella är en typ av passageavgifter och inte avser ett visst vägavsnitt. Enligt föreningens uppfattning bör emellertid de föreslagna avgifterna betraktas som approximerade, körsträckerelaterade avgifter, dvs avgifterna bör anses erläggas för rätten att färdas på en viss vägsträcka vid en viss tidpunkt. Uppfattade på detta sätt kan avgifterna inkludera mervärdesskatt.

Förslaget till särskild lag för Stockholm/Stockholms stads plan

Trängselavgifter bör tas ut på ett sådant sätt att man undviker att kraftiga "avgiftströsklar" skapar barriärer eller att trängselproblemen flyttas runt. I en av utredningens bilagor sammanfattar konsultföretaget Inregia AB den nödvändiga utgångspunkten: *"Avgifter som tas ut under en del av dagen i delar av vägnätet leder till att trafiken omfördelas i tid och rum vilket i sin tur kan skapa nya köer. Det är därför viktigt att avgiftssystemet utformas på ett sätt som minskar dessa olägenheter. Ett sådant system måste bortse från kommungränser och inte heller göra skillnad mellan statliga och kommunala vägar."*

a/ Avgiftssystemet bör så långt möjligt approximera ett körsträckerelaterat avgiftssystem. För att systemet ska fungera och utvecklas bör den särskilda lagen därför redan från början gälla hela Stockholms kommun och inte bestämmas utifrån det aktuella förslaget till placering av avgiftsstationer. Trängselavgifterna är i grunden en regional fråga och på sikt bör därför alla kommuner i Storstockholm omfattas av speciallagen.

b/ I det beslut Stockholms stad fattat sägs att syftet med trängselavgifterna är att minska trafiken i och kring innerstaden med 10-15 procent. Det dimensionerande syftet med trängselavgifterna är dock inte att minska trafiken utan att motverka köbildning. Tyvärr finns inga beprövade metoder att mäta fenomenet köbildning, istället bedöms trängselsituationen utifrån förhållandet mellan vägens kapacitet och den aktuella trafikmängden. Målet för trängselavgifterna i Stockholm bör inte definieras som att man vill minska trafikmängderna med 10-15 procent, utan istället bör man utgå från ett hastighetsmål. Ett lämpligt mål kan vara att den möjliga hastigheten på större vägar och gator bör aldrig underskrida 50 procent av skyltad maxfart.

d/ De simuleringar Stockholms stad hittills redovisat bör kompletteras med ytterligare studier för att kvalitetssäkra ett kommande beslut om avgiftsnivåer. Svårigheterna att simulera effekterna ger motiv för regeringen att i en kommande proposition förvarna riksdagen om att det kort efter det att avgifterna införts kan finnas behov av att med relativt kort varsel revidera avgiftsnivåer och eventuellt även avgiftsstationernas exakta placering. I övrigt bör förslaget om en årlig översyn i samband med budgeten vara tillfyllest.

e/ Det är nödvändigt att även Essingeleden beläggs med avgift. Utan avgift kommer köproblemen på leden att förvärras med ett antal negativa effekter, bl a en ökad tudelning av regionen. Den utgångspunkt Stockholms stad angivit (*"situationen på Essingeleden får inte försämrats"*) måste fullföljas. De argument emot en avgiftsbeläggning som redovisas i stadens beslut och i utredningen är ohållbara. Det är inte ansvarsfullt att med vett och vilja starta ett avgiftssystem som man vet kommer att förvärra trängselsituationen på Essingeleden.

f/ På delar av Essingeleden väntas miljö kvalitetsnormerna för såväl kvävedioxid som partiklar (PM10) överskridas när reglerna blir bindande 2006 resp 2005.⁵ Ett system med trängselavgifter utan avgift på Essingeleden kommer att orsaka ökade trafikmängder och därmed ytterligare överskridanden av miljö kvalitetsnormerna. Om ett avgiftssystem som undantar Essingeleden införs måste effekten av denna åtgärd på halterna av kvävedioxid och partiklar fullt ut kompenseras, rimligen genom att man på andra sätt begränsar trafiken på leden i åtminstone samma omfattning som den ökning avgiftssystemet orsakar. Ansvariga för att sådana åtgärder vidtas är rimligen i första hand Vägverket som väghållare och Stockholms stad som ansvarig för tillsynen.

g/ Det finns inga sakliga motiv att befria trafikanter från Lidingö från avgift. Även trafiken till och från Lidingö bidrar till trängselproblemen. Ska man kunna åtgärda problemen på ett rationellt sätt krävs därför att även denna trafik omfattas. Även Lidingöbor kommer dessutom att dra nytta av de minskade köer och den förbättrade

⁵ Se www.ab.lst.se/upload/dokument/miljo_och_halsa/miljolagstiftning/MKN/Halten_kvavedioxid_2006.pdf resp www.vv.se/vag_traf/strateg_plan/slutversion/bilder/npsv25-partiklar_mnk_1.gif

kollektivtrafik som trängselavgifterna möjliggör. En möjlighet att öka acceptansen utan att undergräva reformens syften kan vara att en del av överskottet från avgiftssystemet satsas på en restaurering av Gamla Lidingöbron där Lidingöbanan går. Bron övertogs 1985 av Lidingö stad i syfte att rädda Lidingöbanan. Anläggningen är idag i stort behov av upprustning. Kostnaderna har beräknats till 150-230 miljoner kronor. Med tanke på att bron är en integrerad del av den regionala kollektivtrafiken och planerna på att koppla samman Lidingöbanan med Tvärbanan finns det starka sakliga motiv för att regionen i övrigt bidrar till upprustningen. Man bör vidare överväga att sätta in kompletterande färjor till/från Lidingö.

h/ Stockholms stad föreslår att taxibilar ska befrias från avgift. Det finns, enligt föreningens uppfattning, inga vägande skäl för detta. Att jämställa taxibilar med bussar i linjetrafik är orimligt. Trängselavgifterna kommer inte att innebära någon nettokostnad för taxinäringen. Den föreslagna maxavgiften på 80 kronor per fordon och dygn motsvarar en tidsvinst per dygn och taxifordon på mindre än 15 minuter, dvs taxibranschen kommer att vara en stor nettovinnare även utan avgiftsbefrielsen. Om taxi befrias från avgift kommer dessutom konkurrensförhållandena mot t ex budfirmor att förskjutas på ett omotiverat sätt.

i/ För att minimera problem med tröskeleffekter, orättvisor och skeva styrsignaler bör avgiftssystemet så långt möjligt utformas som en approximation av ett körsträckebaserat system. Ju tätare avgiften debiteras, desto mindre blir barriärproblemet. För att minska risken för oönskade trafikstyrningseffekter bör man placera avgiftsstationer på samtliga på- och avfarter på Centralbron/Klarastrandsleden.

j/ Så snart som möjligt bör man även komplettera systemet med avgiftsstationer på broarna mellan Kungsholmen och Vasastaden/Norrmalm: Ekelundsbron, St Eriksbron, Barnhusbron, Kungsbron, Klarabergsviadukten och Stadshusbron. För att ytterligare reducera barriärproblemen bör, åtminstone på sikt, även norra delen av innerstaden förses med ett antal avgiftsstationer. När avgiftsstationernas antal och placering ändras måste avgiftsnivåerna justeras.

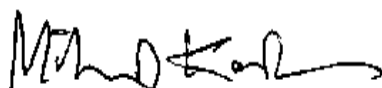
Återföringen av överskottet

Den modell för återföringen av överskottet från trängselavgifterna som utredningen redovisar (dvs att intäkterna förs till ett speciellt konto i statsbudgeten och att riksdagen årligen beslutar om återföring av motsvarande summa till kollektivtrafiksatsningar i Storstockholmsregionen) är med nuvarande regeringsform sannolikt den lämpligaste. För att projektet ska kunna dras igång bör riksdagen lämna kreditgarantier dels för själva upphandlingen och introduktionen av projektet, dels för upphandling av kompletterande busstrafik. Garantierna bör även omfatta en del utredningsarbete för att förbereda de mera långsiktiga satsningar på kollektivtrafiken i regionen som trängselavgifterna kommer att möjliggöra.

Parkeringspolitik som alternativ

En bättre kontroll av beskattningen av förmån av fri parkeringsplats på arbetsplatser i storstadslänet har framförts som ett alternativ till trängselavgifter⁶. Självklart bör gällande förmånsbeskattning tillämpas och sannolikt skulle en sådan åtgärd kortsiktigt minska trängselproblemen. Såvitt vi kan bedöma rör det sig dock om en engångseffekt av mer eller mindre kortvarig betydelse. Långsiktigt påverkas inte trängselsituationen nämnvärt. Däremot ökar trafikanternas priskänslighet, dvs om lagstiftningen om förmånsbeskattning av fri parkering tillämpas blir det möjligt att ha en något lägre nivå på trängselavgifterna. Långsiktigt har antalet parkeringsplatser i innerstaden sannolikt större betydelse. Ju fler parkeringsplatser som finns tillgängliga i innerstaden, desto större blir köproblemen, och desto högre måste trängselavgifterna vara för att lösa problemen. En reduktion av antalet parkeringsplatser är därför sannolikt ett relativt effektivt sätt att minska problemet med bilköer.

Detta yttrande har utformats i samråd med Naturskyddsföreningen i Stockholms län samt föreningens lokala organisationer i Stockholm och Göteborg.



Mikael Karlsson
ordförande

Svante Axelsson
generalsekreterare

⁶ Se *Minskad trängsel genom förändrad parkeringspolitik*, Landstingets regionplane- och trafikkontor 2003 samt *Vad betyder fri parkering för vägtrafiksituationen i Stockholmsområdet?*, Jansson & Wall 2002