



Naturskyddsföreningen i Stockholms län

Stockholm 2004-02-23

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen
Drottninggatan 21
103 33 Stockholm

Remissvar departementspromemoria om trängselskatt.

Naturskyddsföreningen i Stockholms län har inte särskilt ombetts att lämna synpunkter på departementspromemorian om trängselskatt. Med tanke på frågans mycket stora betydelse för möjligheterna att spara värdefulla natur- och kulturmiljöer i regionen och de möjligheter att allmänt styra huvudstadens utveckling i en mera resurssnål och mindre miljöbelastande riktning, vill vi ändå framföra några synpunkter på detta viktiga förslag.

Ett huvudmotiv bakom Naturskyddsföreningens arbete för att få till stånd trängselavgifter i Stockholm är att hålla tillbaka behovet av ny infrastruktur genom att se till att den existerande infrastrukturen utnyttjas mera effektivt. Rader av studier visar dels att köproblemen i Stockholms biltrafik inte går att lösa utan någon form av trängselavgifter, dels att de samhällsekonomiska vinsterna med trängselavgifter är mycket stora. Införande av trängselavgifter ansluter dessutom i högsta grad till den s k fyrstegsprincipen som riksdagen angett ska gälla vid all planering av infrastruktur.¹ I en studie som konsultföretaget Transek gjort på föreningens uppdrag, visas hur man med ett genomtänkt system med trängselavgifter samt vissa satsningar på bättre kollektivtrafik under lång tid framöver kan lösa framkomlighetsproblemen i vägtrafiken i Stockholm. ^{(bifogas).}

Vi är mot denna bakgrund mycket positiva till der redovisade planerna för Stockholm och ser detta som ett första steg mot ett mera utvecklat avgiftssystem med mindre risk för oönskade trafikomflyttningar, barriäreffekter m m.

Synpunkter förslag till "ramlag"

- Utredningens förslag till "ramlag" är i allt väsentligt bra. Det är bra med så få undantag som möjligt. Vi stödjer mot den bakgrunden bl a förslaget att inkludera både taxibilar och s k miljöbilar i avgiftssystemet. På sikt bör differentiering av avgiften efter fordonens utsläppsprestanda övervägas. Vid en sådan differentiering bör man dock enbart utgå från faktorer som är relevanta för den lokala miljöpåverkan, dvs utsläpp av partiklar, kväveoxider, flyktiga kolväten samt buller.
- Förslaget att avgiften inte ska vara avdragsgill är i ett avseende olyckligt. Ett syfte med trängselavgifter är att på ett smidigt sätt skapa ett system för att kunna prioritera användningen av det begränsade vägutrymmet. De fordon som bör prioriteras är, enligt föreningens uppfattning, varutransporter och kollektivtrafik. Helst bör dessa transporter inte betala avgift alls. Ett sätt att begränsa belastningen på dessa transporter är att maximera avgiften per dygn, ett annat att medge avdrag inom näringsverksamhet. På sikt bör en sådan differentiering eftersträvas, men i valet mellan generell eller ingen avdragsrätt är den föreslagna lösningen, dvs ingen avdragsrätt, att föredra.

¹ Fyrstegsprincipen innebär att man vid valet av åtgärder bör utgå från följande prioriteringsordning: a/ Åtgärder som påverkar transportefterfrågan och val av transportsätt, b/ Åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintligt vägnät, c/ Vägförbättringsåtgärder, d/ Nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder.

Beträffande förmånsbilar bör arbetsgivaren vara skyldig att på inkomstuppgiften uppge i vilken utsträckning förmånstagaren fått avgiften betald vid privat körning. Värdet av denna förmån bör beskattas som annan inkomst.

- Enligt uppgift från miljöavgiftskansliet är hanteringskostnaden för efterskottsbetalning flera kronor per passage. Denna betalform kan dessutom misstänkas leda till fler tvister än helautomatisk betalning med hjälp av transponder. Det finns således starka motiv att ge kraftfulla incitament till trafikanterna att utnyttja den helautomatiska betalmetoden. Det enda incitament i denna riktning som lagförslaget innehåller är att det är krångligare och mera osäkert för trafikanten att inte skaffa sig transponder än att göra det. Vi befarar att detta incitament är på tok för svagt för att få upp transponderandelen till sådana nivåer att såväl hanteringskostnaderna som antalet överklaganden och krånglet i samband med detta kan hållas på en rimlig nivå. Det är mot denna bakgrund mycket viktigt att det i systemet introduceras någon typ av ekonomiskt incitament till de trafikanter som betalar via transponder.
- Enligt förslaget undantas endast särskilt registrerade handikappfordon, större bussar, diplomatfordon samt utryckningsfordon från trängselavgift. Föreningen välkomnar denna begränsning. Ju färre undantag, desto mindre blir risken för orättvisor, gränsdragningsproblem, överklaganden m m. Administrationen och därmed driftskostnaderna begränsas.
- Föreningen anser att ramlagen bör gälla från den 1 januari 2005.

Synpunkter förslag till lokal lag för Stockholm

1. Avgiftsområdets utformning – Essingeleden måste inkluderas

a/ annars går det inte att klara de lagstadgade miljökvalitetsnormerna i regionen. Enligt länsstyrelsen väntas de fastställda miljökvalitetsnormerna för partiklar och kvävedioxid komma att överskridas när normerna blir obligatoriska 2005 resp 2006 såvida inte kraftfulla åtgärder snabbt sätts in. Om länsstyrelsens åtgärdsprogram inte genomförs fullt ut, dvs om överskridandena av miljökvalitetsnormerna består, innebär det sannolikt att ett antal planer på nybyggnation i den centrala delen av Stockholmsregionen måste stoppas.² Enligt länsstyrelsen är införande av trängsel-/miljöavgifter en förutsättning för att normerna ska kunna klaras, dvs om man ska kunna undvika risken för ett byggstopp. Det avgiftssystem som länsstyrelsen utgått från krävs för att klara normerna måste vara heltäckande, dvs bl a även omfatta Essingeleden.

b/ annars finns det risk att lagstiftningen anses vara i strid med miljöbalken. Miljöbalken kap. 5 och 16 innehåller ett antal bestämmelser som innebär att miljökvalitetsnormer måste iaktas vid olika typer av beslut. Enligt plan- och bygglagen 12 kap har länsstyrelsen t o m en skyldighet att förhindra planläggning som leder till att miljökvalitetsnormer ytterligare överskrids. Den utformning av trängselavgifterna som föreslås, väntas leda till ökad trafik och därmed ökade överskridanden av miljökvalitetsnormerna för kvävedioxid och partiklar på Essingeleden. Det finns en diskussion om hur de stoppregler som finns i miljöbalken 16 kap samt plan- och bygglagen 2 och 12 kap som kan tolkas som om överskridanden skulle vara tillåtna på vägbanor. Denna tolkning får dock bedömas som spekulativ och osannolik.³ Det är mot denna bakgrund mycket olyckligt och direkt olämpligt att Essingeleden, åtminstone inledningsvis, avses undantas från trängselavgift. Det är inte uteslutet att hela lagstiftningen vid någon form av överklagande kan bedömas som ogiltig eftersom den strider mot gällande bestämmelser i miljöbalken och plan- och bygglagen.

Mot denna bakgrund måste avgiftssystemet ges en annan utformning än den som föreslås i promemorian. Trängselavgift måste, enligt föreningens uppfattning, tas ut dels i rusningstid på Essingeleden (Gröndalsbron), dels mitt på dagen vardagsdygn i det s k centralsnittet (Västerbron,

² PBL 2 kap, 2 §: "Planläggning får inte medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken överträds."

³ I Förordning (2001:527) om miljökvalitetsnormer för utomhusluft definieras utomhusluft som "utomhusluften med undantag av arbetsplatser samt väg- och tunnelbanetunnlar". I EU-direktivet 96/62/EG av den 27 september 1996 om utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten är definitionen "utomhusluften i troposfären med undantag för arbetsplatser".

Centralbron, Vasabron, Norrbro, Strömbro). I promemorian refereras beslutet i Stockholms stad om att installera en dubbelriktad avgiftsstation på Gröndalsbron. Det är angeläget att åtminstone denna anläggning kommer till stånd samtidigt som det övriga avgiftssystemet.

Principiellt borde den särskilda lagen för Stockholm, enligt föreningens uppfattning, ha omfattat hela Stockholms kommun eller hela Stockholms län och avgiftsstationerna beskrivits som punkter i ett vägnät snarare än som stationer i en tullring. Den föreslagna tekniska utformningen av systemet bör därför betraktas som en approximering av ett system där fordonen löpande debiteras efter hur stor risken för trängsel är i olika delar av vägnätet. En sådan lösning är ännu inte möjlig (men diskuteras av EU-kommissionen i ett förslag till direktiv om teknisk harmonisering av personbilar⁴), men är en logisk vidareutveckling av det föreslagna systemet.

Den särskilda lagen för Stockholm bör gälla fram till 31 december 2006. Ett tidigare stoppdatum skulle skapa onödiga svårigheter om man efter en folkomröstning beslutar sig för att permanenta systemet. Att systemet drivs vidare några månader efter ett negativt utslag i den planerade folkomröstningen kan inte anses vara oacceptabelt från demokratisk synpunkt.

Synpunkter på förslag till ändringar av gällande lag

Här saknas, såvitt vi kan förstå, en kompletterande lagändring som gör arbetsgivare skyldiga att redovisa i vilken mån trängselavgift betalats för en anställds privata resor.

Förändra regeringsformen

Så som regeringsformen numera är utformad är det sannolikt rimligt att betrakta trängselavgiften som en skatt. Av detta följer ett antal förutsättningar som på olika sätt försvårar och komplicerar användningen av detta styrmedel för att effektivisera transportsystemet. Föreningen anser det angeläget att regeringen snarast tar initiativ till att ändra regeringsformen på sådant sätt att beslut om trängselavgifter kan fattas utan riksdagens direkta inblandning. Att låta en enskild kommun fatta beslut på det sätt som gäller för parkeringsavgifter vore sannolikt orimligt – det finns nationella och regionala intressen som måste vägas in i besluten. Nuvarande förhållanden är dock precis lika orimliga.

Det måste markeras tydligare att överskottet från trängselavgifterna ska gå till Stockholmsregionens kollektivtrafik

Såvitt vi kan förstå, är det mycket komplicerat att i lagtexten reglera att överskott från trängselavgifter i Stockholm ska öronmärkas till att utveckla regionens kollektivtrafik. Om denna princip råder det samtidigt stor samstämmighet.

Mot denna bakgrund är det oroande att formuleringarna kring hur intäkterna ska användas är så oprecisa. Vi menar att detta måste markeras mycket tydligare i den kommande propositionen så att det inte råder någon oklarhet. Detta är viktigt inte minst vad gäller acceptansen för trängselavgifterna.

Vi vill i sammanhanget protestera mot tankarna att kostnaderna inom domstolar för att hantera trängselavgifterna skulle debiteras systemet. En sådan lösning är självfallet orimlig och tyder på ett missförstånd kring avgifternas syfte. Trängselavgifter är inte till för att dra in pengar till det allmänna utan för att organisera transporter i större tätorter på ett från samhällsekonomisk synpunkt mera rationellt sätt. Ingen skulle komma på tanken att ifrågasätta hastighetsövervakning med argumentet att intäkter av fortkörningsböter inte täcker kostnaderna för verksamheten. På samma sätt är det poänglöst att värdera systemet genom att direkt relatera avgiftsintäkterna till systemets kostnader.

Mårten Wallberg
Ordförande

⁴ European Commission (2003), "Proposal for a Directive on the widespread introduction and operability of electronic road toll systems in the Community", Brussels 23 April, COM(2003) 132 final

För kännedom

1. Justitieombudsmannen
2. Stockholms tingsrätt
3. Kammarrätten i Göteborg
4. Kammarrätten i Sundsvall
5. Länsrätten i Stockholms län
6. Länsrätten i Göteborgs län
7. Länsrätten i Dalarnas län
8. Justitiekanslern
9. Riksåklagaren
10. Rikspolisstyrelsen
11. Försvarsmakten
12. Riksrevisionsverket
13. Skatteverket
14. Datainspektionen
15. Kungl. Tekniska Högskolan (KTH)
16. Vägverket
17. Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI)
18. Statens Institut för KommunikationsAnalys (SIKA)
19. Ekonomistyrningsverket
20. Länsstyrelsen i Stockholms län
21. Länsstyrelsen i Södermanlands län
22. Länsstyrelsen i Skåne län
23. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
24. Länsstyrelsen i Västmanlands län
25. Naturvårdsverket
26. Konsumentverket
27. Boverket
28. Banverket