

Förslag till lag om kommunal trängselskatt

Sammanfattning

Naturskyddsföreningen föreslår att riksdagen, via en ny lag, ger kommuner (landstings- och primärkommuner) möjlighet att fatta beslut om kommunal trängselskatt.

Förslaget ger rätt för alla landsting att, där så behövs för att motverka problem med framkomlighet, minska trafikbelastningen eller förbättra trafiksäkerheten, införa trängselskatt. I län eller delar av län där landstinget inte beslutat att inom tre år införa trängselskatt ges kommuner rätt att på samma villkor införa trängselskatt.

Skyldig att betala trängselskatt är fordonets ägare. Vissa obligatoriska undantag ingår i lagen, som undantag för s.k. diplomatbilar, utryckningsfordon och fordon som undantagits efter ansökan på grund av rörelsehinder.

I övrigt regleras inte i detalj skattesystemens uppbyggnad, skattens differentiering, undantag från trängselskatt m.m. utan detta överläts till kommun eller landsting som inför trängselskatt.

Det landsting eller den kommun som är ansvarig för ett system för trängselskatt är samtidigt ansvarig för alla kostnader som är förknippade med skatten. Alla intäkter disponeras utan särskilda inskränkningar av den ansvariga kommunen eller landstinget. Då kommuner och eller landsting beslutar att samordna trängselskattesystem, kan rollen som beskattningsmyndighet överföras till kommunalförbund.

Transportstyrelsen blir skyldig att tillhandahålla den information ur vägtrafikregister som krävs för trängselskattens uppbörd.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2012. Nuvarande lag (2004:629) om trängselskatt föreslås under en övergångstid, dock till senast 1 januari 2015, fortsatt kunna reglera redan införda eller beslutade trängselskattesystem.

Förslag till lag om kommunal trängselskatt

Härigenom föreskrivs att en ny lag om kommunal trängselskatt skall ersätta lagen (2004:629) om trängselskatt.

1 § Trängselskatt får tas ut om det krävs för att motverka problem med framkomlighet, för att minska trafikens miljöbelastning eller för att förbättra trafiksäkerheten.

2 § Införande av trängselskatt beslutas av landstingsfullmäktige under de förutsättningar som anges i 1 §.

3 § Kommun får besluta om trängselskatt genom lokala trafikföreskrifter i enlighet med bestämmelserna i denna lag, om landsting ej beslutat om att trängselskatt ska införas och träda ikraft i kommunen senast tre år efter denna lags ikraftträdande.

4 § Om en eller flera kommuner i ett län infört trängselskatt, kan landstinget besluta att införa trängselskatt i övriga kommuner i länet.

5 § Landsting och kommuner kan samordna uttag av trängselskatt genom avtal eller kommunalförbund enligt 3 kap. kommunallagen.

Om trängselskatt samordnas inom kommunalförbund, skall det i förbundsordningen tas in bestämmelser om hur uppbörden ska fördelas och om trängselskatt ska fortsätta att tas ut även i kommun som senare begär utträde eller motsätter sig detta.

6 § Beslut att avskaffa eller ändra reglerna för uttag av trängselskatt fattas av fullmäktige i det landsting eller den kommun som beslutat om införandet.

Om uttag sker inom ramen för avtal eller förbund enligt 5 §, gäller vad som avtalats eller reglerats i förbundsordningen.

7 § Med beskattningsmyndighet avses landsting, kommun, organisation som inrättats genom avtal eller kommunalförbund enligt 2-6 §§.

8 § Beskattningsmyndigheten ska i beslut om att införa trängselskatt även besluta om reglerna för trängselskattens storlek, det område som ska omfattas av trängselskatt, skattskyldighetens inträde, skattebelagda tidsperioder, undantag och differentiering av skatt mellan olika fordonstyper samt eventuell tilläggsavgift.

Även övriga frågor om utformning av trängselskattesystemet beslutas av beskattningsmyndigheten.

Beslut enligt första och andra stycket skall utformas med syfte att uppnå en god effekt på framkomlighet, miljöpåverkan och trafiksäkerhet.

9 § Skattskyldig är ägaren av bilen.

Som ägare av bilen anses

1. den som när skattskyldigheten inträder är eller bör vara upptagen i vägtrafikregistret som ägare, eller
2. i fråga om bil som används med stöd av saluvagnslicens, den som när skattskyldigheten inträder innehar licensen.

10 § Trängselskatt skall betalas till beskattningsmyndigheten eller till det organ beskattningsmyndigheten utser, enligt den ordning som beslutats enligt 8 §.

Om trängselskatt inte betalats inom den tid beskattningsmyndigheten fastställt kan beskattningsmyndigheten påföra den skattskyldige en särskild tilläggsavgift.

11 § Om beskattningsmyndigheten så begär är Transportstyrelsen, genom automatiserad behandling med stöd av uppgifter i vägtrafikregistret, skyldig att på beskattningsmyndighetens uppdrag besluta om trängselskatt och eventuell tilläggsavgift. Transportstyrelsen har rätt till kostnadstäckning från beskattningsmyndigheten för denna tjänst.

12 § Fordonsbegrepp i denna lag har samma betydelse som i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner.

13 § Från trängselskatt skall undantas:

1. bil som är registrerad på ägare som enligt lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall är undantagen från skatteplikt i Sverige,
2. bil som är antecknad som utryckningsfordon i fordonsregistret,
3. bil som enligt 14 § undantagits från trängselskatt.

14 § Beskattningsmyndigheten ska efter ansökan från den som beviljats parkeringstillstånd för rörelsehindrade enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer, besluta om att till följd av parkeringstillståndet undanta en viss bil från skatteplikt. Om det finns synnerliga skäl, ska myndigheten undanta två bilar från skatteplikt.

Befrielse från skatteplikt enligt första stycket får inte medges om bilen enligt anteckning i vägtrafikregistret används i yrkesmässig trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490).

15 § Beslut som avses i 2-6 §§ och 8 § får överklagas till länsstyrelsen av Trafikverket, Transportstyrelsen, berörda kommuner samt av sådana ideella organisationer som avses i miljöbalken 16 kap. Länsstyrelsens beslut kan överklagas till regeringen.

Beslut enligt 9-10 §§ får överklagas till förvaltningsrätten av ägare till fordon som berörs av beslutet. Förvaltningsrättens beslut får överklagas till kammarrätten.

16 § Beskattningsmyndigheten har rätt att uppföra nödvändiga anläggningar och installationer för trängselskatters genomförande, skyltning, övervakning och uppföljning. Innan beslut skall beskattningsmyndigheten samråda med väghållaren och berörd kommun.

17 § För att möjliggöra uppbörd av skatt och eventuell tilläggsavgift ska Transportstyrelsen tillhandahålla personuppgifter från vägtrafikregistret till beskattningsmyndigheten. Beskattningsmyndigheten har rätt att hantera dessa personuppgifter.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.
2. Äldre bestämmelser i Lagen (2004:629) om trängselskatt gäller fortfarande för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.
3. Lagen (2004:629) om trängselskatt fortsätter att gälla fram till den dag regeringen beslutar att ansvaret för trängselskattesystemen i Stockholm och Göteborg övertagits av lokala instanser, dock senast 1 januari 2015 då Lagen (2004:629) om trängselskatt upphör att gälla.

Bakgrund till Naturskyddsföreningens förslag till lag om kommunal trängselskatt

Trängsel i vägsystemen i och kring våra storstäder orsakar stora samhällsekonomiska kostnader, främst genom ökade transportkostnader men även genom ökade utsläpp av bl.a. koldioxid. Trängseln har därtill indirekt starkt negativ påverkan på natur- och kulturmiljön, då trängseln används som motiv för att genomföra stora investeringar i ny infrastruktur med svåra miljöeffekter i form av intrång i landskapet som följd. Vägsatsningarna förstärker i sin tur tendenser till utglesning av lokaliseringsmönster med växande bilberoende, ökad vägtrafik, ökade utsläpp och ökade trängselproblem i andra delar av vägnätet. Detta driver fram nya infrastruktursatsningar som ytterligare belastar samhällsekonomi och miljö.

Många försök har gjorts att med utbyggd infrastruktur och förbättrad kollektivtrafik komma tillrätta med trängselproblemen. Åtgärderna har dock genomgående givit begränsad och temporär effekt. Ökad vägkapacitet tillåter ökade trafikvolymmer, vilket i sin tur leder till att köerna återkommer i andra delar av systemet.

Erfarenheter från främst Singapore och Stockholm visar samtidigt att man redan med relativt enkla avgiftssystem och avgifter på låga nivåer snabbt kan komma till rätta med trängselproblemen. Med trängselskatt kan framkomlighetsproblemen i trafiken kontrolleras och begränsas. Utan denna typ av ekonomiska styrmedel är trängselproblemen i storstadsregionerna inte möjliga att hantera.

Mot denna bakgrund är det angeläget att lagstiftningen gör det lätt för de regioner och städer som så önskar att införa trängselskatt. Nuvarande lagstiftning ger dåliga förutsättningar för detta, vilket i sin tur gör det svårt att komma tillrätta med trängselproblemen.

Ett allvarligt hinder har tidigare varit att regeringsformen föreskrivit att beslut om trängselskatt måste tas på samma sätt som andra skatter. Det har krävts att riksdagen beslutat om en rad detaljer av teknisk karaktär, som avgiftsnivåer, differentiering och avgiftszonens avgränsning. Att föreskriftsrätten ligger hos riksdagen betyder att beslut om trängselskatt inte kan fattas på den närmast berörda lokala eller regionala nivån, trots att frågan nästan uteslutande har just lokal och regional betydelse. Denna ordning begränsar det lokala och regionala inflytandet vilket undergräver beslutens legitimitet bland dem som närmast berörs, driver upp kostnaderna, gör systemen oflexibla m.m. Även bagatellartade justeringar av systemets utformning som flytt av en betalstation eller en smärre justering av avgiftsnivån vid en enstaka betalstation måste beslutas av riksdagen.

Nuvarande ordning betyder dessutom att den formella makten över hur avgiftsintäkterna används måste ligga hos riksdagen, långt från dem som närmast berörs.

Sammantaget motverkar nuvarande system strävan att utnyttja trängselskatt som en integrerad del av den berörda regionens eller kommunens trafikplanering. Konsekvensen blir onödiga trängselproblem, höga samhällsekonomiska kostnader, ökade utsläpp och onödiga satsningar i utbyggd infrastruktur med betydande negativa effekter på landskapet och de regionala utvecklingsmönstren.

Genom den grundlagsändring som trädde i kraft 1 januari 2011 finns nu möjligheten för riksdagen att via lagstiftning delegera kontrollen över trängselskattesystem till landsting eller primärkommun.

Tidigare förslag

Fram till årsskiftet 2010/2011 var det inte tillåtet för riksdagen att delegera beslut om trängselskatt till vare sig regeringen, landsting eller kommuner. Alla beslut om skatter (med undantag för kommunal- och landstingsskatt som uteslutande riktar sig mot kommunens resp. landstingets invånare) måste beslutas av riksdagen. Eftersom trängselskatten är just en skatt, fanns inte möjligheten för riksdagen att delegera beslut om vare sig avgiftssystemets utformning eller användningen av intäkterna.

Tillsammans med budgetlagen, som inte tillåter att skatteintäkter på förhand öronmärks till ett specifikt ändamål, har detta regelverk tvingat fram en lösning där praktiskt taget alla detaljbeslut kring skatten måste tas av riksdagen och där användningen av intäkterna från systemet inte kan överlätas till lokala beslutsfattare utan måste beslutas av riksdagen.

Just detta – att trängselskatten innebar att riksdagen fattade beslut i en fråga som egentligen borde hanteras på lokal nivå – var kärnan i den kritik den borgerliga oppositionen framförde när lagen om trängselskatt godkändes av riksdagen i juni 2004 (för en fylligare historik – se bilaga).

I debatten om trängselavgifter och trängselskatt har maktfrågan alltid haft en central roll. De första konkreta förslagen om styrande bilavgifter lanserades av Storstadstrafikkommittén 1988-89. En kärnfråga var just om den bilavgift man diskuterade var att betrakta som en avgift (= riksdagen kan delegera beslut) eller en skatt (= riksdagen kan inte delegera beslut).

Frågeställningen fick en sorts lösning i den s.k. Dennisuppgörelsen (egentligen två uppgörelser 1991 och 1992) där Stockholmsregionens politiker i en informell uppgörelse tillät staten att införa biltull mot att staten i gengäld lovade att bygga nya vägar för en lika stor summa som staten fick in från biltullen. Den formella makten över biltullen/skatten antogs dock ligga kvar hos riksdagen.

Sedan Dennisuppgörelsen spruckit tillsatte regeringen 1997 en utredning om lokalt kontrollerade trängselavgifter. Utredningens slutsats (SOU 1998:169 ”Miljöstyrande vägavgifter”) blev att regeringsformen inte tillät att makten lades på lokal nivå.

En ytterligare aspekt som aktualiserat en översyn av regeringsformen är behovet av att reformera reglerna för kommunala parkeringsavgifter. Dessa regler finns i Lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelse av offentlig plats, m.m, en lag som alltså trädde i kraft under en tidigare regeringsform. I en utredning som gjorts på regeringens uppdrag konstaterade 2006 den dåvarande kristdemokratiska riksdagsledamoten Johnny Gylling att lagstiftningen inte gick att ändra eftersom kommunala parkeringsavgifter var att betrakta som en skatt på samma sätt som trängselskatten och att fenomenet kommunala parkeringsavgifter således var i strid med regeringsformen.

Grundlagsutredningen och författningsreformen

När grundlagsutredningen grep sig an sin uppgift fanns bägge dessa aspekter – önskemålet om lokalt kontrollerade trängselskatter och behovet av att justera lagen om kommunala parkeringsavgifter – med. I december 2008 presenterade utredningen ett förslag som representanter för samtliga dåvarande riksdagspartier stod bakom. Exakt detta förslag skrevs sedan in i regeringens proposition om en ny regeringsform som bifölls av riksdagen en gång på våren 2010 och en gång (efter mellanliggande riksdagsval) på hösten 2010. Den nya regeringsform som började gälla den 1 januari 2011 tillå-

ter riksdagen att via lag till kommuner delegera beslut om p-avgifter och trängselskatter:

”Riksdagen kan bemyndiga en kommun att meddela föreskrifter enligt 2 § första stycket 2 om föreskrifterna avser

1. avgifter, eller

2. skatt som syftar till att reglera trafikförhållanden i kommunen.”

(Regeringsformen 8 kap.9 §.)

Formuleringen ”som syftar till att reglera trafikförhållanden i kommunen” är snarlik den som finns i 2 § Lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelse av offentlig plats, m.m:

”I den omfattning som behövs för att ordna trafiken får en kommun ta ut ersättning i form av en avgift för rätten att parkera på sådana offentliga platser som står under kommunens förvaltning och som kommunen har upplåtit för parkering”.

Rimligen innebär den nya formuleringen i regeringsformen att riksdagen inte kan delegera beslut om skatter eller avgifter som har annat huvudsyfte än att ”reglera trafikförhållanden”, t.ex. sådana skatter eller biltullar där utformningen styrts av strävan att garantera en viss intäkt.

Varför lokal kontroll av trängselskatten?

Nuvarande lagstiftning har stora brister som orsakas av den formella ställningen som statligt kontrollerad skatt:

1. Nästan alla beslut måste fattas av riksdagen
2. Intäkterna kontrolleras av riksdagen
3. De tekniska kraven och administrativa kostnaderna drivs upp

Att besluten tas av riksdagen betyder i sig att legitimiteten ifrågasätts av de som direkt påverkas, dvs trafikanterna i storstadsregionen. Andra negativa effekter är att

- systemet är stelt och oflexibelt,
- kostnaderna är onödigt höga,
- det är svårt att göra den löpande trafikstyrningen via trängselskatten till en integrerad del av den regionala trafikplaneringen,
- hanteringen av intäkterna från systemen leder regelmässigt till konflikter mellan olika aktörer (regionen vs regeringen/riksdagen).

Vinsterna med lokalt kontrollerade trängselskatter är många, framför allt när det gäller att utnyttja systemet för dess centrala syfte, dvs. att motverka bilköer.

Trafikflödena på olika vägsträckor förändras löpande beroende på en rad faktorer: befolkningstillväxt, förändrade realinkomster, tillkommande eller borttagen infrastruktur, ändrade skatteregler. För att förhindra att dessa förändringar urholkar trängselskattens trängseldämpande effekter behöver den löpnade justeras, ofta med kort varsel och ibland kanske tillfälligt.

Allt annat lika urholkas därtill skattens styrande effekt av inflation och stigande realinkomster, vilket med lagbundenhet dämpar dess effektivitet.

I Singapore – som har ett avgiftssystem som är strikt inriktat på att bekämpa bilköer – har den myndighet som ansvarar för trängselavgiften i Singapore i uppdrag att en gång per kvartal se över och eventuellt justera avgiftsnivåerna. För att genomföra motsvarande, marginella justeringar i det system som finns i Stockholm skulle det av formella skäl krävas en proposition från regeringen med efterföljande riksdagsbeslut samt dessutom san-

nolikt att regeringens förslag föregåtts av en remiss. Även marginella förändringar tar därför flera månader att genomföra.

Man kan därtill fråga sig hur klokt det är att låsa upp regeringskansliet och riksdagen med denna typ av lokala, marginella tekniska frågor.

En illustration till de problem den nuvarande konstruktionen orsakar gäller upphandlingen av betalsystemet för den planerade trängselskatten i Göteborg. Som ett led i en uppgörelse om infrastrukturutbyggnad i Göteborg krävdes att regeringen och riksdagen under stark tidspress 2009/10 drev igenom en lagstiftning som i detalj reglerar hur det kommande trängselskattesystemet i Göteborg ska se ut.

När planerarna fick möjlighet att fingranska lösningen fann man dock och enades snabbt mellan alla parter att systemet egentligen borde utformas aningen annorlunda (bl.a. införa en s.k. flerpassagereregulering) än den lösning riksdagen hade beslutat.

Systemet ska tas i drift redan 2013 vilket betyder att det är bråttom att få igång en upphandling av tekniken. Men den ansvariga aktören – Trafikverket – kan ju rimligen inte handla upp utrustning till ett annat system än det som i detalj har preciserats i riksdagens beslut den 26 maj 2010. Samtidigt är alla ense om det egentligen är ett annat system än det beslutade som bör installeras. Följden blir att hela processen blockerats. Sannolikt kan upphandlingen av det slutliga systemet inte avgöras förrän riksdagen har fattat ett nytt beslut som justerar nuvarande lag om trängselskatt i Göteborg, vilket antas ske i juni 2011.

Trycket på lokal kontroll kom även från den s.k. Stockholmsförhandlingen, en grupp stockholmspolitiker som på regeringens uppdrag och under ledning av tidigare finansborgarrådet i Stockholm Carl Cederschiöld i december 2007 presenterade förslag på trafiklösningar för regionen. En av de saker man inom beredningen enades om över partigränserna var:

”Regeringen bör vidare tillsätta en utredning med uppgift att utforma den lag som till kommuner delegerar rätten att ta ut trängselavgift och hur regeringen bemyndigas att utforma närmare föreskrifter för hur detta uttag ska kunna ske. Denna utredning bör i tid tillsättas så att ett färdigt förslag kan riksdagsbehandlas samtidigt med det slutliga beslutet om ändring av regeringsformen.”

Denna del av Stockholmsöverenskommelsen har dock inte genomförts. Regeringsformen har visserligen, som nämnts, öppnats för lokalt kontrollerade trängselskatter, men något förslag om hur detta ska gå till har inte presenterats.

I den finansplan som ingår i regeringens budgetförslag för 2011 och som offentliggjordes i september 2010 skriver regeringen att man tänker tillsätta en utredning som både ska titta på detta med den lokala kontrollen men också ta sig an behovet av ny lagstiftning för att klara upphandlingen in Göteborg:

”Regeringen har i propositionen Införande av trängselskatt i Göteborg (prop. 2009/10:189) angett att det i flera avseenden finns behov av att göra en översyn av trängselskatten. En utredare bör därför få i uppdrag att utreda följande frågor:

- förutsättningarna för att delegera rätten till kommuner att föreskriva om trängselskatt,*
- en skattskyldighet för utlandsregistrerade fordon,*
- hur skattebeloppen bör justeras om skattens förmåga att begränsa trängsel ska behållas samt*

- hur en bestämmelse som begränsar skatteuttaget om flera betalstationer i Göteborgs kommun passerar under en viss tidsperiod, en s.k. flerpasagereregulering, kan utformas.

Utredaren bör ha att ta ställning till de lagändringar som kan aktualiseras och utarbeta ett lagförslag. Utredaren bör även ha att bedöma de kostnader och konsekvenser som förslagen kan komma att medföra för intäktsmålet för trängselskatt.”

(Regeringens prop 2010/11:1, finansplan sid 145)

Sex månader efter detta besked har varken några direktiv för utredningen eller någon utredare presenterats. Däremot sände regeringen i början av mars ut ett förslag till justering av lagstiftningen för Göteborg.

Naturskyddsföreningens förslag

Ända sedan Naturskyddsföreningen började driva frågan om att lösa storstädernas trängselproblem med avgifter, har inriktningen varit att systemen ska läggas under lokal kontroll både beträffande systemens tekniska utformning och när det gäller hanteringen av intäkterna.

För att illustrera hur en sådan lösning skulle kunna se ut, presenterades i mars 2008 ett konkret förslag till dels ny lag om trängselavgifter, dels den justering av regeringsformen som krävdes för att möjliggöra en sådan lagstiftning.¹ Inriktningen var att trängselavgiften just skulle definieras som en avgift och inte som en skatt. Principiellt innebar förslaget dels att alla landsting automatiskt skulle ges rätt att besluta om trängselskatt (både teknisk utformning och användning av intäkter), dels att kommuner i län där landstinget inte utnyttjat denna möjlighet, efter tillstånd från regeringen kunde införa trängselavgifter på motsvarande villkor.

Skälet till att landsting gavs en särställning är att dessa ansvarar för centrala delar av trafikplaneringen, dels genom att vara huvudman för kollektivtrafiken i länet, dels genom att samordna den regionala infrastrukturplaneringen. Genom att låta landstingen ansvara för trängselskatten skapas de bästa förutsättningarna för att skatten blir en integrerad del av trafikplaneringen.

Den ändring av regeringsformen som trädde i kraft 1 januari 2011 tillåter emellertid inte en lagstiftning enligt denna modell. Enligt de nya reglerna kan regeringen i lag delegera till ”en kommun” (=landstings- eller primärkommun) att besluta om trängselskatt, delegation till regeringen är däremot inte tillåten. Och man var inte beredd att definiera trängselavgiften som annat än en skatt.

Det förslag till ny lag om kommunal trängselskatt som här presenteras bygger på den beslutade regeringsformen. Den viktigaste ändringen jämfört med förslaget från mars 2008 är att kommuner i län där landstinget inte infört trängselskatt ges självständig rätt att införa trängselskatt. Syftet med den tidigare föreslagna lösningen, dvs. att kommuner först efter tillstånd från regeringen gavs rätt besluta om trängselskatt, var att förhindra missbruk av instrumentet. Genom dels en tydligare skrivning av de villkor som måste gälla för att en kommun eller ett landsting överhuvudtaget ska få införa trängselskatt (motverka trängsel, minska miljöstörningar eller förbättra trafiksäkerhet), dels tydligare regler för överklagande när ett beslut inte uppfyller dessa grundläggande krav, bedömer vi att missbruk effektivt kan motverkas.

¹ http://www.naturskyddsforeningen.se/upload/Foreningsdokument/Ovrigt/trafik_forslag_trangselavgift.pdf

Utöver denna förändring föreslås även att kommuner/och eller landsting som beslutar om samordnade trängselskatt kan överlåta till kommunalförbund att fungera som beskattningsmyndighet.

En förutsättning för att beslut om trängselskatt ska kunna fattas ska vara att det kan visas att trängselskatt krävs för att motverka problem med framkomlighet, för att minska trafikens miljöbelastning eller för att förbättra trafiksäkerheten. I län där landstinget inte beslutat att inom högst tre år införa trängselskatt får kommun eller en grupp av kommuner besluta att införa trängselskatt. Den föreslagna lagen ersätter lagen (2004:629) om trängselskatt.

Diplomatfordon, utryckningsfordon samt fordon som beviljats parkeringstillstånd för rörelsehindrade får liksom idag inte omfattas av trängselskatt. I övrigt regleras inte i detalj sådana frågor som avgiftssystemens uppbyggnad, avgifternas differentiering eller undantag från trängselavgift. Den eller de myndigheter (ett eller flera landsting eller kommuner) som är ansvariga för ett system med trängselavgifter disponerar intäkterna, men ansvarar samtidigt för alla kostnader som är förknippade med trängselskatten.

Förutom de beskrivna förändringarna, kommer ett antal justeringar och smärre följdändringar i bland annat inkomstskattelagen att vara nödvändiga.

Transportstyrelsen blir skyldig att tillhandahålla den information ur vägtrafikregister som krävs för trängselskattens uppbörd.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2012.

Trafikuppgörelserna 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. I bägge avtalen svarar förväntade intäkter från trängselskatt för en betydande del av finansieringen.

Principiellt är avtalen en kopia av Dennisavtalet, 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.

Eftersom intäkterna från den kommunala trängselskatten inte är öronmärkta, betyder det sannolikt att de lokala organen måste ta över de ekonomiska åtagandena kring de projekt som är kopplade till trängselskatteintäkterna. Därmed tydliggörs vilka politiska prioriteringar som ligger bakom infrastruktursatsningarna vilket får anses innebära betydande demokratiska fördelar då ju intäkterna från den kommunala trängselskatten inte är öronmärkta för infrastruktursatsningar utan även kan användas för t ex sjukvård, utbildning eller till att sänka kommunal- eller landstingsskatten.

Övergångsbestämmelser

Ett särskilt problem kan uppstå i Stockholm (möjligen även i Göteborg) om en ny lag om kommunal trängselskatt antas samtidigt som den gamla lagen om trängselskatter upphävs genom att det kan uppstå en lucka mellan det att den nya lagen träder i kraft och landstinget i Stockholm (alternativt Stockholms stad) använder sin föreskrivningsrätt och tar över pålagans alla praktiska delar.

Därför bör det i övergångsbestämmelser skrivas in att den gamla lagen om trängselskatt kan gälla ännu ett tag, till dess ett övertagande praktiskt sett är möjligt. Detta kan ske genom att regeringen beslutar om när den gamla lagstiftningen skall upphöra, dock senast 1 januari 2015.

Författningskommentar

1 § Trängselskatt får tas ut om det krävs för att motverka problem med framkomlighet, för att minska trafikens miljöbelastning eller för att förbättra trafiksäkerheten.

Formuleringen innebär att trängselskatt inte får införas eller utformas med primärt syfte att generera intäkter eller överskott. Den som beslutar att införa trängselskatt måste därmed tydligt visa att trängselskatten behövs och att utformningen syftar till att motverka problem med framkomlighet, minska trafikens miljöbelastning eller till att förbättra trafiksäkerheten. Hur intäkterna används regleras inte i denna lag utan beslutas självständigt av det landsting eller den kommun som svarar för trängselskatten. Intäkterna är inte öronmärkta för något specifikt ändamål. De kan användas för att garantera finansieringen av infrastruktur (t.ex. inom ramen för de avtal om trafiksystemen som slutits för Stockholms- och Göteborgsområdena), men även nyttjas för sådana andra ändamål – skola, åldringsvård, sjukvård, sänkta skatter etc – som beslutsfattarna i landsting/kommun anser bör prioriteras.

2 § Införande av trängselskatt beslutas av landstingsfullmäktige under de förutsättningar som anges i 1 §.

3 § Kommun får besluta om trängselskatt genom lokala trafikföreskrifter i enlighet med bestämmelserna i denna lag, om landsting ej beslutat om att trängselskatt ska införas och träda ikraft i kommunen senast tre år efter denna lags ikraftträdande.

För att förebygga situationer där beslut i landsting och kommun blockerar ett införande av trängselskatt krävs en särskild regel som främjar en samordning mellan olika aktörer. Normalt bör beslut om trängselskatt tas av landsting, men ett landsting ska inte kunna blockera initiativ från kommun.

4 § Om en eller flera kommuner i ett län infört trängselskatt, kan landstinget besluta att införa trängselskatt i övriga kommuner i länet.

Regeln syftar till att underlätta en utvidgning av ett avgiftssystem.

5 § Landsting och kommuner kan samordna uttag av trängselskatt genom avtal eller kommunalförbund enligt 3 kap. kommunallagen.

Om trängselskatt samordnas inom kommunalförbund, skall det i förbundsordningen tas in bestämmelser om hur uppbörden ska fördelas och om trängselskatt ska fortsätta att tas ut även i kommun som senare begär utträde eller motsätter sig detta.

Det optimala området för att ta ut trängselskatt överensstämmer sällan med kommun- eller landstingsgränser. För att få välfungerande system bör lagstiftningen underlätta och uppmuntra samordning över kommun- och landstingsgränser. Kommunallagen förutser denna typ av samordningsbehov. Kommunalförbund erbjuder en lämplig och redan reglerad form för ett samarbete kring trängselskatt.

6 § Beslut att avskaffa eller ändra reglerna för uttag av trängselskatt fattas av fullmäktige i det landsting eller den kommun som beslutat om införandet.

Om uttag sker inom ramen för avtal eller förbund enligt 5 §, gäller vad som avtalats eller reglerats i förbundsordningen.

Kommuner och eller landsting kan överlåta funktionen som beskattningsmyndighet till ett kommunalförbund eller någon annan aktör, men de formella besluten om skatten måste fattas av respektive fullmäktige.

7 § Med beskattningsmyndighet avses landsting, kommun, organisation som inrättats genom avtal eller kommunalförbund enligt 2-6 §§.

8 § Beskattningsmyndigheten ska i beslut om att införa trängselskatt även besluta om reglerna för trängselskattens storlek, det område som ska omfattas av trängselskatt, skattskyldighetens inträde, skattebelagda tidsperioder, undantag och differentiering av skatt mellan olika fordonstyper samt eventuell tilläggsavgift.

Även övriga frågor om utformning av trängselskattesystemet beslutas av k ansvarigt landsting eller kommun.

Beslut enligt första och andra stycket skall utformas med syfte att uppnå en god effekt på framkomlighet, miljöpåverkan och trafiksäkerhet.

Bortsett från de regler som anges i denna lag ansvarar respektive kommun eller landsting för systemens utformning och löpande justering. I detta arbete måste den ansvariga beskattningsmyndigheten utgå från de grundläggande syften med trängselskatt som anges i 1 §. Det betyder bl.a. att beskattningsmyndigheten ska ha rätt att undanta fordon som under en längre period (minst en månad) endast debiterats en mycket låg trängselskatt.

9 § Skattskyldig är ägaren av bilen. Som ägare av bilen anses

- 1. den som när skattskyldigheten inträder är eller bör vara upptagen i vägtrafikregistret som ägare, eller*
- 2. i fråga om bil som används med stöd av saluvagnslicens, den som när skattskyldigheten inträder innehar licensen.*

För att säkra att vissa fordonskategorier undantas, måste man reglera att skatten ska tas ut av fordonets ägare.

10 § Trängselskatt skall betalas till beskattningsmyndigheten eller till det organ beskattningsmyndigheten utser, enligt den ordning som beslutats enligt 8 §.

Om trängselskatt inte betalats inom den tid beskattningsmyndigheten fastställt kan beskattningsmyndigheten påföra den skattskyldige en särskild tilläggsavgift.

I nuvarande lag om trängselskatt anges att Transportstyrelsen ska sköta uppbörden av trängselskatt åt beskattningsmyndigheten (Skatteverket). Det bör vara möjligt för ett landsting eller en kommun att finna en annan lösning förutsatt att motsvarande kvalitet beträffande rättssäkerhet m.m. kan uppnås. För att säkra att betalning av trängselskatt sker inom av beskattningsmyndigheten fastställd tid, måste det finnas en möjlighet för beskattningsmyndigheten att ta ut en tilläggsavgift som ska vara proportionell mot behovet av att minimera antalet försenade inbetalningar.

11 § Om beskattningsmyndigheten så begär är Transportstyrelsen, genom automatiserad behandling med stöd av uppgifter i vägtrafikregistret, skyldig att på beskattningsmyndighetens uppdrag besluta om trängselskatt och eventuell tilläggsavgift. Transportstyrelsen har rätt till kostnadstäckning från beskattningsmyndigheten för denna tjänst.

Eftersom Transportstyrelsen i de allra flesta situationer är den naturliga uppbörsaktören bör myndigheten vara skyldig att – mot kostnadstäckning – hjälpa till med uppbörderna av trängselskatt.

12 § Fordonsbegreppen i denna lag har samma betydelse som i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner.

13 § Från trängselskatt skall undantas:

1. bil som är registrerad på ägare som enligt lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall är undantagen från skatteplikt i Sverige,
2. bil som är antecknad som utryckningsfordon i fordonsregistret,
3. bil som enligt 14 § undantagits från trängselskatt.

I syfte att inte i onödan begränsa kommuners och landstings handlingsfrihet bör antalet fordonskategorier som obligatoriskt är undantagna trängselskatt begränsas. Enligt nuvarande lag om trängselskatt är – utöver de fordonstyper som nämns ovan – även bussar över 14 ton liksom s.k. EG-mobilkran undantagna från trängselskatt.

14 § Beskattningsmyndigheten skall efter ansökan från den som beviljats parkeringstillstånd för rörelsehindrade enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer, besluta om att till följd av parkeringstillståndet undanta en viss bil från skatteplikt. Om det finns synnerliga skäl, skall myndigheten undanta två bilar från skatteplikt.

Befrielse från skatteplikt enligt första stycket får inte medges om bilen enligt anteckning i vägtrafikregistret används i yrkesmässig trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490).

Regeln är direkt kopierad från nuvarande lag om trängselskatt och förhindrar att trängselskatt begränsar funktionshindrades rörlighet.

15 § Beslut som avses i 2-6 §§ och 8 § får överklagas till länsstyrelsen av Trafikverket, Transportstyrelsen, berörda kommuner samt av sådana ideella organisationer som avses i miljöbalken 16 kap. Länsstyrelsens beslut kan överklagas till regeringen.

Beslut enligt 9-10 §§ får överklagas till förvaltningsrätten av ägare till fordon som berörs av beslutet. Förvaltningsrättens beslut får överklagas till kammarrätten.

För att förhindra missbruk av lagen är det viktigt att beslut enligt lagen kan överklagas och prövas på ett opartiskt sätt. Lämplig överklagandeinstans beträffande reglernas utformning är länsstyrelsen, i andra instans regeringen. Ett beslut från regeringen som anses lagstridigt kan rättsprövas i högsta förvaltningsdomstolen. Den som anser att trängselskatt felaktigt debiterats kan överklaga till förvaltningsrätt, i andra hand kammarrätt.

16 § Beskattningsmyndigheten har rätt att uppföra nödvändiga anläggningar och installationer för trängselskatters genomförande, skyltning, övervak-

ning och uppföljning. Innan beslut skall beskattningsmyndigheten samråda med väghållaren och berörd kommun.

I många fall krävs inte bygglov eller andra tillstånd för att bygga betalstationer, uppföra skyltar och liknande. Regeln har ändå sitt berättigande eftersom de fysiska installationerna i vissa fall kan bli ett politiskt slagträ i lokalpolitiken på så sätt att en kommun som fått överklagande mot trängselskatt avvisad kan obstruera införandet genom att till exempel vägra att medge bygglov.² I undantagsfall bör det även vara möjligt för en kommun att utan samtycke besluta att någon enstaka betalstation placeras på mark belägen i en annan kommun.

Samtidigt är det naturligtvis viktigt att inte installationer görs på ett ofördelaktigt sätt, genom att t ex placera betalstationer i kulturhistoriskt känsliga miljöer. Den korrekta avvägningen bör därför vara att avgiftsmyndigheten endast har rätt att uppföra *nödvändiga* anläggningar och installationer, och att kommuner har rätt att föra fram invändningar vid ett obligatoriskt samråd.

17 § För att möjliggöra uppbörd av skatt och eventuell tilläggsavgift ska Transportstyrelsen tillhandahålla personuppgifter från vägtrafikregistret till beskattningsmyndighet. Beskattningsmyndigheten har rätt att hantera dessa personuppgifter.

² Vid införandet av trängselskatterna i Stockholm uppkom en sådan fråga vid byggande av betalstationer på de broar som gränsade till grannkommunen Solna, där den rådande majoriteten var kritiskt inställd till skatten. Kommunen försökte då hävda att betalstationerna var olagliga, eftersom broarna samägdes av Solna och Stockholms kommuner. Solna hade ingen framgång med sina invändningar, men situationer kan uppkomma i framtiden när ett landsting ska bygga betalstationer m.m. på en kommuns landområde.

Bilaga 1

Utdrag ur riksdagsprotokoll från 16 juni 2004 då lagen om trängselskatt godkändes³:

Lars Gustafsson (kd):

Om en kommun eller region vill förbättra miljön och finansiera en förbättrad infrastruktur och utvecklad kollektivtrafik genom att använda trängselavgifter bör kommuner och regioner ha rätt att själva besluta om införandet av sådana avgifter för biltrafiken.

Detta kan exempelvis ske i samband med genomförandet av större infrastrukturprojekt som förbättrar storstadstrafiken som helhet. En förutsättning för trängselavgifter är att de medel som inkommer ska stanna i regionen liksom att kostnaderna för systemets införande bärs av kommunen eller regionen.

Vid införande av trängselavgifter är den kommunala självstyrelsen central. Trängselavgifter ska beslutas av en kommun eller region.

Roger Tienfensee (c):

Beslut om ekonomiska styrmedel i Stockholm ska beslutas av de förtroendevalda som stockholmarna själva har valt. Det är ett lokalt problem, och beslut ska fattas lokalt.

Det är orimligt att lägga den typen av beslut här i Sveriges riksdag. För vad händer om man inser att man behöver ändra tiden när taxorna ska tas ut? Vad händer om man vill ändra nivåerna? Jo, då måste det till ett nytt riksdagsbeslut. Det tycker jag praktiskt är ett otroligt trögt system.

Gunnar Andrén (fp):

Varje kommun som så önskar skall ha rätt att införa trängselavgifter för att stimulera ökat nyttjande av kollektivtrafik och att begränsa biltrafiken.

Utdrag ur särskilt yttrande till Skatteutskottets betänkande 2003/04:SkU35 om lag om trängselskatt av **Marie Engström (v)** och **Gunnar Goude (mp)**:

Det finns ett stort behov av förändringar som gör det möjligt för lokala och regionala beslutsfattare att ha det avgörande inflytandet över avgiftssystemen både vad gäller avgifternas införande, avgiftssystemens utformning, snabba justeringar av avgifterna och intäkternas användning. I det syftet bör grundlagen ses över.

³ Skatteutskottets betänkande 2003/04:SkU35, riksdagens protokoll 2003/04:129