



Christer Lundin
Strategisk trafikplanering
Tel: 508 263 71
christer.lundin@gfk.stockholm.se

2003-07-02

Dnr 03-320-2362

Till
Gatu- och fastighetsnämnden

**Trängselavgifter, delbetänkande av Stockholmsberedningen.
Remissyttrande**

FÖRSLAG TILL BESLUT

GFN överlämnar och åberopar tjänsteutlåtandet som svar på remissen från kommunstyrelsen

Olle Zetterberg

Monica Hildingson

SAMMANFATTNING

Stockholmsberedningen har lämnat delbetänkandet Trängselavgifter. Betänkandet skall ligga till grund för regeringens proposition till riksdagen som ska göra det möjligt att med stöd av ny lagstiftning genomföra försöket med trängselavgifter i Stockholm. Stockholms stad har fått betänkandet på remiss.

Enligt kontorets uppfattning visar betänkandet med sitt förslag till lagstiftning om trängselavgift att det av kommunfullmäktige den 2 juni i år beslutade försöksverksamhet med miljöavgifter kan genomföras enligt tidplan. Försöket avser en tidsperiod om ca 18 månader och kan starta i början av 2005. Ställning till fortsättning tas i anslutning till valet i september 2006.

Kontoret vill understryka vad Stockholmsberedningen anför i sitt betänkande, nämligen att det är viktigt att intäkterna från avgifterna skall gynna trafikanterna i den berörda regionen och att avgifterna inte får påverka storleken av de anslag till infrastruktur som regionen annars skulle ha erhållit.

S

Kontoret anser inte att det är relevant att tala om en slags rätt till avgiftsfri tillgång till det statliga vägnätet, vilket Stockholmsberedningen gör i fråga om trängselavgifter för Lidingöborna. Enligt kontorets uppfattning är stadens beslut att hantera Lidingö på samma sätt som boende i innerstadszonen en rimlig avvägning.

Enligt kontorets uppfattning måste man redan nu ta ställning till om Essingeleden skall avgiftsbeläggas eller vara avgiftsfri. Beslutsprocessen medger inte att införa avgifter på Essingeleden under försöksperiodens gång, om detta skulle visa sig vara önskvärt. Kontoret är tveksamt till att Essingeleden avgiftsbeläggs, därför att avgiften kan motverka att stockholmsregionen fungerar som en gemensam bostads- och arbetsmarknad och bidra till att öka de regionala olikheterna mellan den norra och den södra regiondelen.

Kontoret föreslår vidare att staden beslutar om en maximal trängselavgift per dag och bil om förslagsvis 80 kronor, som införs i lagstiftningen om trängselavgift.

UTLÅTANDE

Bakgrund

Den av regeringen tillsatta utredningen Stockholmsberedningen lämnade i början av juni i år delbetänkandet Trängselavgifter, SOU 2003:61. Betänkandet innehåller bl.a. förslag till lagstiftning om trängselavgifter. Betänkandet skall ligga till grund för regeringens proposition till riksdagen som ska göra det möjligt att med stöd av ny lagstiftning genomföra försöket med trängselavgifter i Stockholm.

Betänkandet har av finansdepartementet sänts på remiss till bl.a. Stockholms stad. Kommunstyrelsen har begärt gatu- och fastighetsnämndens yttrande över betänkandet, senast den 5 september.

Betänkandets sammanfattning samt förslagen till lag och till förordning om trängselavgift bifogas.

Analys

Stockholmsberedningen fick i mars 2002 tilläggsdirektiv av regeringen att utreda frågan hur användning av trängselavgifter i trafiken kan genomföras. Enligt tilläggsdirektivet skulle uppdraget redovisas senast den 1 juni 2003. I uppdraget ingick att belysa vilka förutsättningar som skall vara uppfyllda för att det skall vara möjligt att införa ett avgiftssystem.

I betänkandet analyseras olika syften med vägavgifter och en internationell utblick görs. Utredningen redovisar de viktigaste kraven som bör ställas på ett system för trängselavgifter. Systemen kan enligt beredningen utformas så att tillräckligt skydd för den personliga integriteten erhålls.

Stockholmsberedningen kommer fram till att avgifterna konstitutionellt är att anses som en statlig skatt, vilket överensstämmer med den allmänna uppfattning som vuxit fram under senare år. En särskild av riksdagen godkänd lagstiftning är därmed en förutsättning för att trängselavgifter skall kunna införas. Beredningen lägger fram ett förslag till en sådan lag om trängselavgifter, och i en bilaga till lagen föreslås intas de bestämmelser som är specifika för det aktuella fallet. Beredningen har därvid valt att som exempel på trängselavgifter ta det beslut om ett fullskaleförsök med trängselavgifter som Stockholms kommunfullmäktige beslutade om den 2 juni i år.

Beredningen lägger även fram förslag till kompletterande lagstiftning, bl. a. ett förslag till förordning om trängselavgift och förslag till ändringar i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar och i lagen om indrivning av statliga fordringar.

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

Enligt beredningen redovisas i betänkandet en god bild av sannolika effekter av ett trängselavgiftssystem. Beredningen har också arbetat fram ett förslag till en lagstiftning för genomförande av ett sådant system. Enligt beredningens uppfattning strider inte detta förslag till lagstiftning om trängselavgifter mot regeringsform, budgetlag, principerna för statsbudgeten eller för relationerna mellan stat och kommun.

Kontorets förslag/synpunkter

Enligt kontorets uppfattning framgår det av Stockholmsberedningens nu lämnade betänkande att trängselavgifter kan vara ett verksamt medel i arbetet med att komma till rätta med de trafikproblem som finns i större städer. Stockholmsberedningen har också visat att trängselavgifter, vilka legalt sett utgör en statlig skatt, kan genomföras i Stockholm med stöd av den lagstiftning som beredningen har lagt fram förslag till.

Vad gäller terminologin är trängselavgifter och miljöavgifter synonymer. Syftet med avgifterna är att minska trängseln i trafiken och därmed uppnå en bättre miljö. Det finns anledning att explicit påpeka att orden miljöavgift och trängselavgift är synonymer eftersom Stockholms stad beslutade den 2 juni att genomföra försöksverksamhet med miljöavgifter medan Stockholmsberedningens förslag till lagstiftning anges gälla trängselavgifter.

Kontoret vill framhålla att trängselavgifter inte skall ses som alternativ till investeringar i trafiksystemet, utan som ett bland flera verk samma medel att uppnå bättre trafikförhållanden. En kombination av utbyggnad av trafikleder, utbyggnad av kollektivtrafiken och införande av trängselavgifter torde vara det som ger effektiva och långsiktigt hållbara trafiklösningar,

S

underlättar tillväxten i regionen och skapar goda förutsättningar för en fortsatt välfärd för medborgarna.

Konsekvenserna av trängselavgifter är beroende av dess utformning. Man bör självfallet utforma systemet så att fördelarna blir så stora som möjligt samtidigt som nackdelarna skall minimeras och eventuellt helt tas bort genom att kompenserande åtgärder vidtas.

I beredningen inför kommunfullmäktiges beslut den 2 juni att genomföra ett försök med miljöavgifter tillstyrkte gatu- och fastighetskontoret i ett tjänsteutlåtande daterat den 28 april i år stadsledningskontorets förslag till miljöavgifter. Kontoret framhöll i tjänsteutlåtandet att förslaget till försöksverksamhet med miljöavgifter är ett både statligt och kommunalt projekt.

Stockholmsberedningens betänkande är en viktig del för att försöket med miljöavgifterna skall kunna genomföras. Förslaget till lagstiftning skapar nu möjlighet för staten – regering och riksdag – att under nästa år anta en lagstiftning som innebär att miljöavgifterna i Stockholm kan införas enligt tidplanen, i början av 2005.

En annan viktig del i förverkligandet av trängselavgifterna är att regeringen har utsett förhandlingsman att komma överens med staden i olika frågor om ansvarsfördelning, återföring till regionen av inkomna avgifter etc. Kontoret vill understryka vad Stockholmsberedningen anför i sitt betänkande, nämligen att det är viktigt att intäkterna från avgifterna skall gynna trafikanterna i den berörda regionen och att avgifterna inte får påverka storleken av de anslag till infrastruktur som regionen annars skulle ha erhållit.

Kontoret vill beröra två frågor som Stockholmsberedningen tar upp i sitt betänkande vad gäller utformningen av försöksverksamheten med miljöavgifter i Stockholm. Det gäller dels Lidingöborna rätt till "avgiftsfri" förbindelse med det allmänna "icke avgiftsbelagda" vägnätet och dels att Essingeleden skall vara avgiftsfri.

Det kan noteras att i lagförslaget i betänkandet har beredningen inte gjort någon skillnad mellan passager till och från Lidingö och övriga passager till och från Stockholms innerstad, utan det är endast i betänkandets textdel där beredningen tar upp frågan om Lidingöbornas möjligheter att "avgiftsfritt" komma till det statliga vägnätet.

I stadens beslut om försöksverksamhet med miljöavgifter konstateras att Lidingö har en särskild belägenhet genom att deras enda landförbindelse går genom innerstaden. Systemet bör enligt föredragande borgarrådet utformas så att Lidingö inte drabbas hårdare än andra likvärdiga områden. I ett system med två zoner bör därför Lidingö behandlas på samma sätt som boende i innerstadszonen. Detta innebär att avgiften vid passager på Gasverksvägen och på Lidingövägen i likhet med passagera över Saltsjö-Mälarsnittet sätts till 10 kronor.

Kontoret vill till detta lägga till att det inte finns någon förordning eller annan författning som skulle garantera invånarna i en kommun ”fri” tillgång till det allmänna vägnätet. Redan i dag måste Lidingöborna, för att nå det statliga vägnätet, passera genom Stockholm på stadens gator. Även om kostnaderna för stadens gator inte betalas av Lidingöborna utan av skattebetalare i Stockholm, betalar Lidingöborna genom bensinskatt en statlig skatt för att komma från Lidingö ut på allmänna statliga vägnätet, en bensinskatt vars storlek är beroende av hur lång resa man måste göra. Nu föreslås att en statlig skatt i form av trängselavgift skall tillkomma. Denna skatt skall gå tillbaka till regionen i form av bl. a. förbättrad kollektivtrafik, vilket även Lidingöborna kommer att få glädje av. Det kan också påpekas att de Lidingöbor som inte disponerar egen bil har inte heller ”fri” tillgång till området utanför Lidingö, utan får betala för vad kollektivtrafikresan kostar.

Enligt kommunfullmäktiges beslut om försöksverksamhet med miljöavgifter behandlas Lidingöborna och innerstadsborna på ett likartat sätt. I rusningstrafik morgon och kväll kostar det 20 kronor i trängselavgift för en innerstadsbo i den norra zonen och 30 kronor för en innerstadsboende i södra zonen för att nå ut till det statliga vägnätet i norr. För en Lidingöbo föreslås det kosta 30 kronor i trängselavgift, d. v. s. utöver 20 kronor vid innerstadsgränsen även 10 kronor i trängselavgift för passagen vid Ropsten. Teoretiskt kan en innerstadsboende i den södra zonen ta sig direkt ut till det statliga vägnätet och åka runt innerstaden till vägnätet i norr och därmed klara sig på en avgift om 20 kronor, en möjlighet som dock inte Lidingöboende har. Lidingöbon föreslås i rusningstrafik betala 10 kronor för resa mellan Lidingö och innerstaden jämfört med 20 kronor för exempelvis Solnabon eller Brommabon. Sammantaget får kommunfullmäktiges beslut om Lidingöbornas resande anses vara rimligt i förhållande till övriga till innerstaden närliggande områden.

Kontoret föreslår därför att man, i enlighet med kommunfullmäktige beslut, kompletterar texten i Stockholmsberedningens förslag till lagstiftning med att ange att inte bara avgiften vid Saltsjö-Mälarsnittet skall uppgå till 10 kronor i båda riktningarna under avgiftsbelagd tid utan att detta skall gälla även för passager av avgiftsportalerna på Gasverksvägen och på Lidingövägen.

Kommunfullmäktige har i sitt beslut om försöksverksamhet med miljöavgifter uttalat att man bör ha en beredskap att kunna införa avgifter på Essingeleden om detta under försökets gång visar sig vara ändamålsenligt. Stockholmsberedningen uttalar i sitt betänkande att Essingeleden skall vara avgiftsfri.

Även i denna fråga vill kontoret hävda att det finns inte några formella skäl till att Essingeleden inte skulle kunna avgiftsbeläggas. Essingeleden kan inte med stöd av nuvarande lagstiftning avgiftsbeläggas. En trängselavgift på Essingeleden skulle dock mycket väl kunna skrivas in i den nya lagstiftningen om trängselavgifter, och då i den bilaga till lagen som avser den i Stockholm beslutade försöksverksamheten med miljöavgifter.

S

Kontoret har varit tveksamt till att Essingeleden avgiftsbeläggs, detta därför att avgiften där riskerar att bli ytterligare ett hinder som motverkar att stockholmsregionen fungerar som en gemensam bostads- och arbetsmarknad. En avgift på Essingeleden kan också bidra till att öka de regionala olikheterna mellan den norra och den södra regiondelen. I och för sig kan försöksverksamheten med miljöavgifter komma att innebära en kraftig trafikökning på Essingeleden som i sin tur medför stor köbildning som skulle kunna minska och/eller utjämnas med avgifter. Köbildningen på de stora trafiklederna är dock av en annan karaktär än framkomlighetsproblemen på huvudgatorna i innerstaden, där behovet av en bättre miljö för boende, gående och cyklister är en huvudanledning till att miljöavgifter införs.

Enligt kontorets uppfattning måste dock man redan nu ta ställning till om Essingeleden skall vara avgiftsfri eller skall avgiftsbeläggas. Den beslutsprocess via lagstiftning i regering och riksdag som alla uppgifter i försöksverksamheten med miljöavgifter måste passera, torde inte göra det möjligt att kunna införa avgifter på Essingeleden under försöksperiodens gång. Det är således inte rimligt att förutsätta att man kan få ett nytt riksdagsbeslut om Essingeleden under försöksperioden, om det skulle komma att visa sig vara önskvärt att Essingeleden avgiftsbeläggs.

Kontoret vill erinra om att i utredningen Försök med miljöavgifter i Stockholm, underlag för utformning och genomförandeplan, som stadsledningskontoret har låtit konsultföretaget Transek genomföra, föreslogs att man inför ett maximibelopp om 80 kronor i trängselavgift per dag och bil. I stadsledningskontorets förslag till försöksverksamhet med miljöavgifter anges att en del utredningar måste fullföljas innan ett färdigt avgiftsförslag kan presenteras, varför ett konkret förslag till maximavgift inte presenterades av stadsledningskontoret.

I kommunfullmäktiges beslut den 2 juni om miljöavgifterna anges inte heller något förslag till maximavgift, utan det förutskickas endast att en sådan maximavgift bör införas. Enligt kontorets uppfattning är det nödvändigt med en bestämmelse om maximavgift per dag för att inte orimliga avgifter får betalas av de som av olika anledningar måste passera avgiftsgränser ofta under dagen. Det kan bl. a. vara många privatpersoner som har svårt att använda alternativa tider för sina resor och/eller annat färdmedel.

Kontoret har inte någon uppfattning om lämplig storlek på maximavgiften, men en maximal avgift om 80 kronor, som anges i underlagsmaterialet, kan vara ett rimligt belopp utan att syftet med miljöavgifterna därmed förfelas. Kommunfullmäktige bör komplettera sitt beslut om försöksverksamhet med miljöavgifter med en bestämmelse om en daglig maximavgift av fastställd storlek, och staden bör begära att denna bestämmelse införs i den bilaga till lagen om trängselavgift som avser försöket i Stockholm.

Kontoret föreslår att nämnden som svar på remissen från kommunstyrelsen överlämnar och återopar detta tjänsteutlåtande.

SLUT