



Trängselskatt (prop. 2003/04:145)

Till skatteutskottet

Skatteutskottet har den 6 maj 2004 beslutat att bereda konstitutionsutskottet, finansutskottet, justitieutskottet, lagutskottet och trafikutskottet tillfälle att avge yttrande över proposition 2003/04:145 Trängselskatt jämte motioner i de delar som berör respektive utskotts beredningsområde.

Med anledning av propositionen har sex motioner väckts, nämligen motionerna Sk35 av Karin Svensson Smith m.fl. (v), Sk36 av Jakob Forssmed m.fl. (kd), Sk37 av Lennart Fremling (fp), Sk38 av Fredrik Reinfeldt m.fl. (m), Sk39 av Roger Tiefensee m.fl. (c) och Sk40 av Anna Grönlund Krantz m.fl. (fp).

I samband med behandlingen av propositionen tar skatteutskottet även upp åtta motioner från den allmänna motionstiden hösten 2003 med anknytning till ärendet, nämligen N341 av Marietta de Pourbaix-Lundin m.fl. (m) yrkande 5, T326 av Ewa Björling (m), T461 av Stefan Attefall m.fl. (kd) yrkande 8, T462 av Björn Hamilton (m), T470 av Karin Pilsäter och Mia Franzén (fp) yrkande 3, T530 av Elisabeth Nyström m.fl. (m) yrkande 25, T560 av Johnny Gylling m.fl. (kd) yrkande 9 samt T564 av Maud Olofsson m.fl. (c) yrkande 25. Dessa motioner har överlämnats till skatteutskottet av trafikutskottet och näringsutskottet.

Finansutskottet behandlar i yttrandet det förslag i propositionen som avser ett avtal mellan regeringen, Stockholms kommun och Stockholms läns landsting om ersättning från staten för kostnader som kommunen och landstinget har för försöket med trängselskatter i Stockholm. Det föreslagna avtalet utgör ett exempel på ett åtagande som innebär att regeringen ikläder sig en ekonomisk förpliktelse eftersom det innebär att regeringen förpliktar sig att ekonomiskt stödja kommunen och landstinget, vilket kommer att ha effekt på den framtida belastningen i statsbudgeten.

I anslutning till yttrandet behandlas även fem motionsyrkanden som berör frågan om ersättning från staten för försöket med trängselskatt.

Propositionen

Regeringen lämnar i propositionen ett förslag till lag om trängselskatt. Lagen är utformad så att den kan tillämpas i olika tätorter, men regeringen föreslår att den inledningsvis endast tillämpas vid passage av vissa angivna betalstationer i Stockholms innerstad. Vidare föreslås vissa följdändringar i lagen om allmän kameraövervakning, sekretesslagen, lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, inkomstskattelagen och lagen om vägtrafikregister.

Punkt 8 i regeringens förslag till riksdagsbeslut innehåller ett förslag om att regeringen ska få ingå avtal med Stockholms kommun och Stockholms läns landsting om ersättning från staten för kostnader som kommunen och landstinget har för försöket med trängselskatter i Stockholm. Försöksperioden med trängselskatter i Stockholm beräknas i propositionen gälla från den dag regeringen bestämmer t.o.m. utgången av juli 2006.

Regeringen framhåller att Stockholms kommun och Stockholms läns landsting kommer att ha kostnader som är direkt kopplade till försöket med trängselskatter i Stockholm. Exempelvis gäller det kostnader för upphandling och drift av det tekniska systemet som behövs för försöket (bl.a. portaler som sätts upp vid skattebelagda passager) samt utökade kollektivtrafikinsatser under försöksperioden. Regeringen anser att staten ska kompensera kommunen och landstinget för dessa kostnader i samband med försöket. Vilka kostnader som ska ersättas och med vilka belopp ersättningen ska ske bör enligt regeringen regleras i ett avtal mellan staten, kommunen och landstinget.

Regeringen aviserar dessutom att man avser att i budgetpropositionen för 2005 föreslå att ett nytt anslag upprättas i statsbudgeten från vilket ersättningar till Stockholms kommun och trafikhusvudmannen (SL) för deras kostnader i samband med försöket ska utbetalas. Ersättningar ska, efter framställan till Regeringskansliet, utbetalas upp till de nivåer som regeringen avtalat med de berörda parterna. Första årets avskrivningskostnader för försöket i fråga om investeringar avräknas emot intäkterna från försöket. Från anslaget ska till länet utbetalas resterande del av intäkterna från försöket i form av ytterligare satsningar på kollektivtrafiken.

Den bedömning av de offentlig-finansiella effekterna av försöket med trängselskatter som presenteras i propositionen inkluderar endast en skattnings av bruttointäkter som beräknas till ca 910 miljoner kronor på helår. Bedömningen innehåller däremot inte beräkningen av kostnader för försöket. Regeringen påpekar i stället att drifts- och investeringskostnader påverkas av utfallet av den pågående systemupphandlingen till Stockholms kommun. Till detta kommer kostnader för själva försöket i form av utredningar, upphandlingar, viss administration, informationssatsning och utvärdering kopplade till hela försöksperioden. Stockholms läns landsting och i viss mån även berörda kranskommuner får ökade kostnader för kollektivtrafiksatsningar, infartsparkeringar och nya busshållplatser. Exakt vilka poster det rör sig om och till vilka belopp dessa ska ersättas kommer enligt propositionen att klarläggas i överläggningar mellan regeringen, Stockholms kommun och Stockholms läns landsting och fastställas genom det föreslagna avtalet mellan parterna.

Regeringen räknar dessutom med att kostnaderna inom berörda myndigheter eventuellt kommer att öka till följd av försöket. Någon säkrare bedömning av dessa kostnader anges i dagsläget vara omöjlig. Regeringen aviserar därför att den avser att återkomma till frågan om myndigheternas kostnader och kompensation för sådana kostnader när osäkerheten minskat. En närmare bedömning av försökets effekter på statsbudgeten planeras i budgetpropositionen för 2005.

Motionerna

Av de motioner som har väckts med anledning av propositionen innehåller fyra motioner förslag som antingen avstyrker propositionen i sin helhet eller berör frågan om avtalet om ersättning från staten för kostnader för försöket med trängselskatt.

Folkpartiet liberalerna avvisar i *motion Sk40* förslagen i propositionen (yrkande 1). Motionärerna motsätter sig bl.a. regeringens förslag om avtal med Stockholms kommun och Stockholms läns landsting om ersättning för kostnader för försöket med trängselskatt. Ett sådant avtal som endast berör en kommun och ett landsting bör enligt motionärerna inte godkännas av riksdagen utan att man känner till hur varje annan svensk kommun som på motsvarande sätt önskar tillämpa samma generella lag om trängselskatt kommer att behandlas.

Kristdemokraterna föreslår i *motion Sk36* att propositionen avslås. Motionärerna förordar bl.a. att beslut om trängselavgifter ska fattas av en kommun eller region. Om en kommun eller region vill förbättra miljön och finansiera ny infrastruktur och utveckla kollektivtrafik genom att använda trängselavgifter bör kommuner och regioner enligt motionärerna ha rätt att själva besluta om införandet av sådana avgifter för biltrafiken. Motionärerna anser vidare att 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.

Moderata samlingspartiet och *Centerpartiet* förespråkar i *motionerna Sk38* respektive *Sk39* (yrkande 1) att riksdagen avslår regeringens proposition om trängselskatt. Motionärerna berör dock inte i sina respektive motiveringar mer direkt frågan om ersättning från staten för kostnader för försöket med trängselskatt.

Bland de till skatteutskottet hänvisade motionerna från den allmänna motions-tiden hösten 2003 finns endast en motion som behandlar frågan om finansiering av systemet för trängselskatt.

Kristdemokraterna framhåller i *motion T560* (yrkande 9 i denna del) att den kommunala beslutanderätten bl.a. medför att ansvaret för finansiering av trängselskattesystem bör ligga hos kommunen. Staten ska enligt motionärerna inte öronmärka bidrag eller andra anslag till kommuner eller landsting för åtgärder i samband med införande av trängselskatt. Motionärerna motsätter

sig samtidigt det aktuella försöket med trängselskatter mot bakgrund av de brister i hanteringen av frågan som påpekas i motionen.

Utskottets överväganden

Finansutskottet vill inledningsvis framhålla att det i propositionen föreslagna avtalet mellan regeringen, Stockholms kommun och Stockholms läns landsting om ersättning från staten för kostnader för försöket med trängselskatter utgör ett exempel på ett åtagande som innebär att regeringen ikläder sig en ekonomisk förpliktelse. Avtalet innebär att regeringen förpliktar sig att ekonomiskt stödja kommunen och landstinget, vilket kommer att ha effekt på den framtida belastningen i statsbudgeten.

I enlighet med 12 § budgetlagen får regeringen besluta för det ändamål och med högst det belopp som riksdagen bestämmer om bidrag eller ersättningar som medför utgifter även under senare budgetår än det statsbudgeten avser.

Finansutskottet kan dock samtidigt konstatera att åtagandets storlek inte begränsas i propositionen. Regeringen hänvisar i stället till de pågående överläggningarna mellan de tre parterna. Det nu aktuella ersättningsbeloppet ska fastställas först genom avtalet mellan parterna, vilket i enlighet med förslaget utformning planeras ske efter det att riksdagen fattat sitt beslut i ärendet.

Dessa omständigheter innebär att riksdagen under ärendets beredning inte får full överblick över det framtida utgiftstryck i statsbudgeten som propositionens förslag medför. Finansutskottet vill emellertid påpeka att avtalet om ersättning från staten för kostnader i samband med försöket med trängselskatter avser en försöksverksamhet av särskild samhällsekonomisk och miljömässig betydelse. Det är synnerligen viktigt att försöket kan genomföras under planerad tid utan någon osäkerhet angående dess ekonomiska grunder. Därför är det enligt utskottets mening angeläget att avtalet med Stockholms kommun och Stockholms läns landsting kan slutas så snart som möjligt. Förhandlingarna mellan regeringen, kommunen och landstinget har redan påbörjats.

Finansutskottet biträder med hänsyn därtill den föreslagna lösningen. Utskottet förutsätter samtidigt att regeringen redan i budgetpropositionen för 2005 återkommer till riksdagen med en beräkning av den kommande budgetbelastningen till följd av ersättning för kostnader i samband med försöket med trängselskatter och att, i enlighet med vad regeringen anför i propositionen, ett särskilt anslag tas upp för detta i statsbudgeten för 2005. Riksdagen får genom detta möjlighet att pröva omfattningen av det ekonomiska åtagande som försöket med trängselskatter kan komma att innebära för statens del.

Vidare noterar finansutskottet att i sitt förslag till trängselskattelagens ikraftträdande anger regeringen att de särskilda förutsättningarna som gäller för Stockholms kommun ska träda i kraft under en försöksperiod den dag regeringen bestämmer och gälla t.o.m. utgången av juli 2006. Detta innebär enligt utskottets mening att den tid för vilken avtalet ska gälla också kan närmare bestämmas. Utskottet anser därför att en bortre tidsgräns för åtagandet bör anges, såsom regeringen gör i förslaget till lag om trängselskatt, i den

del som gäller ikraftträdande av bilagan till lagen avseende Stockholms kommun.

Med anledning av Folkpartiet liberalernas motion Sk40 samt Kristdemokraternas motioner Sk36 och T560 vill finansutskottet därutöver framföra att avtalet med Stockholms kommun och Stockholms läns landsting endast avser en begränsad försöksperiod. Efter periodens slut, i samband med de allmänna valen 2006, planeras en folkomröstning i Stockholms kommun för att fastställa kommunmedlemmarnas inställning till ett fortsatt system med trängselskatt. Samtidigt aviserar regeringen att en utvärdering av effekterna av trängselskatter i Stockholms kommun kommer att göras under försöksperioden. Först efter dessa utvärderingar kan man ta ställning till om trängselskatten även i fortsättningen ska tas ut i Stockholms kommun och om den ska utökas för att omfatta andra kommuner i landet. Det är också först då som frågan om statens och kommunernas ansvar för finansiering av trängselskattesystemet kan avgöras i ett mer generellt perspektiv.

Enligt finansutskottets mening bör skatteutskottet tillstyrka propositionens förslag (punkt 8) med tillägget att en bortre tidsgräns för åtagandet anges. Detta innebär samtidigt att motionerna Sk38 (m), Sk40 (fp) yrkande 1, Sk36 (kd), T560 (kd) yrkande 9 och Sk39 (c) yrkande 1 bör avstyrkas i berörda delar.

De motionsyrkanden som väckts i ärendet och som inte har behandlats i detta yttrande faller enligt utskottets mening utanför finansutskottets beredningsområde. Utskottet avstår därför från att ta ställning till motionerna Sk35 (v), Sk37 (fp), N341 (m) yrkande 5, T326 (m), T461 (kd) yrkande 8, T462 (m), T470 (fp) yrkande 3, T530 (m) yrkande 25 samt T564 (c) yrkande 25.

Stockholm den 25 maj 2004

På finansutskottets vägnar

Sven-Erik Österberg

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sven-Erik Österberg (s), Mikael Odenberg (m), Carin Lundberg (s), Sonia Karlsson (s), Kjell Nordström (s), Lars Bäckström (v), Agneta Ringman (s), Gunnar Axén (m), Bo Bernhardsson (s), Christer Nylander (fp), Hans Hoff (s), Agneta Gille (s), Gunnar Nordmark (fp), Lars Lindén (kd), Jörgen Johansson (c), Mikael Johansson (mp) och Lars Elinderson (m).

Avvikande meningar

1. Avtal om ersättning för Stockholms kommuns och Stockholms läns landstings kostnader i samband med försöket med trängselskatt (m)

Mikael Odenberg (m), Gunnar Axén (m) och Lars Elindersson (m) anför:

Moderata samlingspartiet motsätter sig regeringens förslag om trängselskatt på flera grunder. Vi anser att förslaget är dåligt underbyggt när det gäller såväl lagtekniska lösningar som analys av ekonomiska effekter på individuell, regional och nationell nivå.

Av propositionen framgår bl.a. inte hur intäkterna från den nya skatten ska användas, utan detta ska regleras efterhand i ett avtal mellan berörda parter. Detta betyder att det är långt ifrån klart att intäkterna kommer trafikanterna till del eller att infrastrukturen i Stockholm kommer att byggas ut i motsvarande mån. Det är snarare sannolikt att intäkterna inte kommer någon till del, detta av det enkla skälet att försöket kostar avsevärt mer än vad det väntas inbringa.

Den föreslagna trängselskatten beräknas av regeringen inbringa ca 900 miljoner kronor i intäkter per år, vilket ska relateras till kostnaderna på närmare 2 miljarder kronor. Det kommer att kosta minst 1,5 miljarder kronor att bygga och driva verksamheten. Därtill kommer kostnader om minst en halv miljard kronor ytterligare för statlig administration. I dessa kostnader ingår inte ytterligare nödvändiga utgifter för att genomföra trängselskatterna. För att införa trängselskatter krävs infartsparkeringar, ytterligare bussar inom kollektivtrafiken osv. Slutnotan kommer således enligt vår bedömning att bli högre än de uppskattade 2 miljarder kronorna.

Det i propositionen föreslagna avtalet mellan regeringen, Stockholms kommun och Stockholms läns landsting innebär att staten ikläder sig en ekonomisk förpliktelse, som vid tidpunkten för riksdagsbeslutet kommer att vara okänd till storlek. Under ärendets beredning har riksdagen således inte full överblick över det framtida utgiftstryck i statsbudgeten som propositionens förslag medför. En sådan ordning är olämplig och strider mot budgetlagens intentioner. Brådskan i ärendet är heller inte motiverad av några sakskaäl, utan är uteslutande betingad av det maktpolitiska förhandlingsspelet mellan Socialdemokraterna och Miljöpartiet. Regeringens förslag angående avtal om ersättning för Stockholms kommuns och Stockholms läns landstings kostnader i samband med försöket med trängselskatt, tillsammans med övriga förslag i propositionen, bör därmed avslås.

2. Avtal om ersättning för Stockholms kommuns och Stockholms läns landstings kostnader i samband med försöket med trängselskatt (fp)

Christer Nylander (fp) och Gunnar Nordmark (fp) anför:

Folkpartiet liberalerna anser att miljöstyrande avgifter i trafiken kan vara ett sätt att lösa lokala trafikproblem eller finansiera utbyggnader. Varje kommun som så önskar bör därför ha rätt att införa trängselavgifter för att stimulera ökat nyttjande av kollektivtrafiken, begränsa biltrafiken och förbättra miljön. Förutsättningen för detta är dock bl.a. att intäkterna från trängselavgifterna också ska stanna i kommunen och att kringliggande kommuner ska lämna sitt godkännande.

Vi vill erinra om att ekonomiska styrmedel var en viktig del i den stora Dennisöverenskommelsen om trafiken i Stockholmsregionen i början av 1990-talet som Folkpartiet stod bakom. Dennispaketet, som bröts av regeringen, innebar att vägavgifterna användes för viktiga vägutbyggnader i regionen. I den överenskommelsen ingick även en kraftig utbyggnad av kollektivtrafiken och byggandet av viktiga kringfartsleder. Dessa avgörande komplement saknas helt i regeringens förslag.

I stället föreslår regeringen att den får ingå ett avtal med Stockholms kommun och Stockholms läns landsting om ersättning från staten för kostnader för försöket med trängselskatter. Detta bemyndigande begränsas inte i sin ekonomiska eller tidsmässiga omfattning. Regeringen förtydligar inte heller om staten också kommer att betala kostnader för den tekniska utrustning som behövs, liksom utökningen av kollektivtrafiken, om trängselskatt införs i andra kommuner.

De ekonomiska konsekvenserna av det kommande avtalet är okända, liksom det sätt på vilket dessa kommer att hanteras i statsbudgeten. Huruvida det blir staten eller Stockholms kommun och Stockholms läns landsting som får stå för den ekonomiska risken, eller om denna delas, är oklart. Statens utgifter för försöket måste rimligtvis inrymmas under befintligt utgiftstak för staten.

Enligt årets vårproposition bedöms budgeteringsmarginalen för 2005 uppgå till 1,6 miljarder kronor. I den nu föreliggande propositionen bedöms försöket med trängselskatter ge bruttointäkter om 910 miljoner kronor på helår, vilket, om staten inte ska tjäna på försöket, betyder utgifter på samma belopp. Huruvida detta då medför att regeringen avser att förbruka huvuddelen av den kvarvarande budgeteringsmarginalen eller ej anges inte. Därutöver kan försöket i sig innebära tillkommande försvagningar av statsbudgeten, likväl som risker och utgifter för berörda lokala parter.

Att bemyndiga regeringen att på dessa lösa grunder ingå avtal med Stockholms kommun och Stockholms läns landsting är högst olämpligt, särskilt mot bakgrund av den betydande brist på respekt för budgetlagens principer och intentioner som regeringen och dess stödpartier i riksdagen visar.

Vi anser därmed att riksdagen inte bör godkänna att regeringen bemyndigas att träffa avtal endast med Stockholms stad och Stockholms läns landsting. Förutsättningen för ett liknande bemyndigande bör i stället vara att bud-

getlagens krav på statens ekonomiska förpliktelser uppfylls och att de ekonomiska konsekvenserna för statsbudgeten noggrant utreds. Regeringen bör dessutom överlämna till riksdagen en redogörelse för hur ekonomiska kostnader i varje annan svensk kommun som på motsvarande sätt önskar tillämpa lagen om trängselskatt kommer att behandlas.

Med hänvisning till det ovanstående bör skatteutskottet avstyrka regeringens förslag i punkt 8 och tillstyrka motion Sk40 (fp) yrkande 1 i denna del.

3. Avtal om ersättning för Stockholms kommuns och Stockholms läns landstings kostnader i samband med försöket med trängselskatt (kd)

Lars Lindén (kd) anför:

Kristdemokraterna anser att biltrafiken behövs för ett fungerande samhälle men att den också utgör en belastning för människans livsmiljö genom hälsovådliga utsläpp, intrång i naturmiljön, buller samt olyckor. Alla dessa faktorer måste få stor betydelse vid planeringen av infrastrukturen. För att bättre fördela trafiken över tid och minska trängsel bör kommunerna ha rätt att själva bestämma om de vill införa trängselavgifter för biltrafiken. Skattesystem och miljöavgifter ska därför utformas så att de samhällsekonomiskt och miljömässigt mest effektiva kommunikationssystemen stimuleras.

Köerna och trängseln i våra största städers vägtrafik är ett stort problem, för ekonomin likaväl som för miljön. Kraftfulla satsningar på infrastrukturen och kollektivtrafiken är nödvändiga. Om en kommun eller region vill förbättra miljön samt finansiera ny infrastruktur och utveckla kollektivtrafik genom att använda trängselavgifter bör kommuner och regioner dessutom 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. Vid införande av trängselavgifter är den kommunala självstyrelsen central. Trängselavgifter ska därför beslutas av en kommun eller region. Det är först därefter som regeringen ska bereda och till riksdagen föreslå en sådan lagstiftning som krävs för detta införande.

I detta sammanhang vill jag understryka att 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. Staten ska inte öronmärka bidrag eller andra anslag till kommuner eller landsting för åtgärder i samband med införande av trängselavgifter. Därmed avvisar jag, vid sidan av övriga förslag i propositionen, även regeringens förslag angående avtal om ersättning för Stockholms kommuns och Stockholms läns landstings kostnader i samband med försöket med trängselskatt.

Med hänvisning till det ovanstående bör skatteutskottet avstyrka propositionens förslag i punkt 8 och tillstyrka motionerna Sk36 (kd) samt T560 (kd) yrkande 9 i berörda delar.

4. Avtal om ersättning för Stockholms kommuns och Stockholms läns landstings kostnader i samband med försöket med trängselskatt (c)

Jörgen Johansson (c) anför:

Centerpartiet noterar att regeringens proposition om införande av trängselskatt syftar till att utifrån dagens regelverk öppna möjligheter för kommuner och regioner att införa ekonomiska styrmedel i trafiken. Det är otvivelaktigt så att en stor trafikmängd ger upphov till problem som återspeglas på såväl lokalt som globalt plan. Detta kan åtgärdas på olika sätt beroende på problemtyp. Ett sätt att komma till rätta med miljöproblemen kan t.ex. vara att byta bränsle, bygga ut kollektivtrafik och införa ekonomiska styrmedel. Centerpartiet anser att kommuner och regioner bör få ökat självstyre och fler möjligheter att själva forma och vidta de åtgärder som är bäst avpassade för de problem som ska lösas. Det stärker medborgarnas möjligheter att ge tydliga mandat, att delta och utkräva ansvar i allmänna val.

Jag kan dock konstatera att det nu lagda förslaget lägger beslutsmakten i riksdagen och inte i berörd region och kommun. Bland annat föreslår regeringen att ett avtal ska slutas mellan regeringen, Stockholms kommun och Stockholms läns landsting om ersättning från staten för kostnader för försöket med trängselskatt. Ett sådant avtal fråntar kommunen och landstinget möjligheten att självständigt pröva de ekonomiska förutsättningarna för försöket med trängselskatt utifrån eget val av de åtgärder som är bäst avpassade för att lösa trafikproblemen i centrala Stockholm. Det stämmer inte heller överens med federalismens principer, där lokala organ tar sig an lokala problem medan globala problem blir en uppgift för överstatliga organ.

Mot den bakgrunden bör riksdagen utveckla ramarna och beslutssystem som möjliggör för lokala och regionala organ att själva införa lämpliga styrmedel för trafiken i enlighet med federalismens principer. Riksdagen bör säkerställa att lagstiftningen formas utifrån en sådan grund. Regeringens förslag angående avtal om ersättning för Stockholms kommuns och Stockholms läns landstings kostnader i samband med försöket med trängselskatt, tillsammans med övriga förslag i propositionen, bör därmed avslås.

Med hänvisning till det ovanstående bör skatteutskottet avstyrka regeringens förslag i punkt 8 och tillstyrka motion Sk39 (c) yrkande 1 i denna del.