

# **Trängselavgifter**

## **– ett instrument som främjar en hållbar utveckling?**

Tillämpningsuppsats inom miljö rätt, 20 poäng

Juridiska institutionen

Handelshögskolan vid Göteborgs universitet

Höstterminen 2003

Författare: Annika Antonsson

Handledare: Lena Gipperth

<b>Innehållsförteckning</b>		<b>Sida</b>
1	Förkortningar	4
1.1	Inledning	5
1.2	Syfte	5
1.3	Avgränsningar och frågeställningar	6
1.4	Metod	6
1.5	Disposition	7
2	Rättslig bakgrund	8
2.1	Miljöbalkens mål och tillämpningsområden	8
2.2	Hållbar utveckling	10
2.3	De svenska miljömålen	12
2.4	Miljömålet frisk luft	14
2.5	Miljökvalitetsnormer	15
2.6	Överskridna luftkvalitetsnormer	16
2.7	Polluter pays principle och försiktighetsprincipen	17
3	Rättsliga hinder för trängselavgifter	19
3.1	Rättsliga hinder inom svensk rätt	19
3.1.1	Skatt eller avgift?	19
3.1.2	Personlig integritet	22
3.2	Eventuella hinder inom EG-rätten	24
4	Tidigare utredningar	27
4.1	Storstadstrafikkommittén, STORK	27
4.2	Dennisöverenskommelserna och Vägtullsutredningen	28
4.3	Lagrådsremissen 1996 m.m.	29
4.4	Miljöstyrande avgifter i tätort	30
4.5	Summering	30
5	Förslag till trängselavgifter i Stockholm	32
5.1	Bakgrund till förslag om införande av trängselavgifter	32
5.2	Syftet med avgifterna	34
5.3	System för avgifterna	34
5.4	Trängselavgifternas reglering	35
5.4.1	Fordon omfattade av regleringen	35
5.4.2	Avgifternas tillämpningsområde	35
5.4.3	Uttagstider och priser för avgifterna	36

6	Andra länders regleringar	37
6.1	Singapore	37
6.2	Norge	39
6.3	Storbritannien	40
6.4	USA	41
6.5	Jämförelse mellan de olika systemen	42
7	Analys	44
7.1	Kan trängselavgifterna medverka till att minska trängseln i trafiken och därigenom minska utsläppen?	44
7.2	Vad finns det för hinder och/eller möjligheter med trängselavgifter ur ett miljöperspektiv?	48
8	Slutsats och personlig reflektion	51
9	Källförteckning	53
9.1	Offentligt tryck	53
9.2	Litteratur	53
9.3	Rapporter	54
9.4	Internet	54
9.5	Artiklar	55
9.6	Telefonsamtal	55
Bilaga 1	Förslag till lag om trängselavgift (SOU 2003:61)	56
Bilaga 2	Kommentarer till förslag till lag om trängselavgift	59

# 1 Förkortningar

KFB	Kommunikations Forsknings Beredningen
MB	Miljöbalken
PPP	Polluter Pays Principle
RF	Regeringsformen
SL	AB Storstockholms Lokaltrafik
SOU	Statens Offentliga Utredningar
STORK	Storstadstrafikkommittén

## 1.1 Inledning

*”Grundläggande för det nationella arbetet är ambitionen att skydda miljön genom att få ned utsläppen under nivåer som varken hotar människors hälsa eller ekosystemen. Detta förutsätter förändringar i våra nuvarande konsumtions- och produktionsmönster.”<sup>1</sup>*

Tillståndet för miljön blir allt sämre och en av orsakerna är den ökande mängden fordon i trafiken. De skapar trängsel, framkallar buller och ger upphov till skadliga utsläpp; främst genom avgaser men även i form av läckande kemikalier vid t.ex. olyckstillbud. Vidare ger trafiken upphov till att stora markområden tas i anspråk till vägbyggen, vilket innebär att en naturlig miljö blir skadad och förlorarna är det känsliga djur- och växtlivet. Om utomhusluften skall ha möjlighet att bli renare måste trafikens miljöfarliga utsläpp minskas. Detta kan ske antingen genom bättre rening av fordonen eller genom färre antal fordon.

Med anledning av att Stockholm är på gång att införa trängselavgifter på försök med start våren 2005, syftar uppsatsen till att utreda om trängselavgifter kan vara ett sätt att förbättra miljön. Trängselavgifter kommer att få människor att ändra sina körvanor till viss del. Förändrade bilresor, och förhoppningsvis då också färre sådana, är något som kan komma både miljö och människa till godo och på så sätt bidra till att komma ambitionen i citatet ovan närmare.

## 1.2 Syfte

Ämnet trängselavgifter är förhållandevis nytt och det har inte skrivits så mycket om det ur en juridisk synvinkel. Av den anledningen är det angeläget att ta upp det i fokus och försöka utreda och förklara vad trängselavgifter är, hur de kommer att regleras, vilken funktion de kan komma att ha i framtiden samt vilka möjligheter respektive hinder de kan föra med sig. Det primära syftet blir att beskriva trängselavgifter ur ett miljörättsligt perspektiv. Tanken är att ett sammanställt rättsligt material kan ge en möjlig bedömning av avgifterna som ett rättsligt redskap för att hantera vissa miljöproblem. Min hypotes är att trängselavgifter kan vara ett instrument för att främja en hållbar utveckling. Eftersom

---

<sup>1</sup> Prop. 1997/98:45, s. 154

uppsatsen skrivs inom juristutbildningen kommer läsekretsen främst att bestå av jurister, men mitt syfte är att även icke-jurister skall kunna tillgodogöra sig uppsatsens innehåll.

### **1.3 Avgränsningar och frågeställningar**

Trängselavgifter påverkar ett flertal områden i samhället och frågorna kring dem är många till antalet, men för att inte uppsatsen skall bli ohanterlig fokuseras enbart på de miljörättsliga effekterna. Endast principer och regleringar vilka knyter an till trängselavgifter kommer att behandlas, varför regleringar såsom t.ex. Plan- och bygglagen och Vägagen lämnas utanför. Vidare koncentreras innehållet på Stockholm som står i begrepp att införa avgifterna. Det har även varit aktuellt för Göteborgs del, men Göteborg behandlas inte i denna uppsats. Fördelningseffekter, vilka innebär att man undersöker hur olika samhällsgrupper påverkas av trängselavgifternas effekter, de mera ingående tekniska beskrivningarna rörande trafikens utsläpp och rent ekonomiska aspekter är exempel på intressanta områden, men som likväl inte ryms inom den tid och plats som här står till förfogande. För att uppsatsen skall hållas inom rimliga ramar kommer analysen att fokusera kring de två nedanstående frågorna.

*Kan trängselavgifter medverka till att minska trängseln i trafiken och därigenom minska utsläppen?*

*Vad finns det för hinder och/eller möjligheter med trängselavgifter ur ett miljöperspektiv?*

### **1.4 Metod**

En juridisk metod används vilket innebär att lag och rätt tillämpas. Även om metoden ger möjlighet att göra olika tolkningar, finns det inte utrymme för eget tyckande.<sup>2</sup> Lagtext, förarbeten, rättspraxis och doktrin tillämpas för att komma fram till lösningen på frågan.

Vad gäller trängselavgifter är ämnet så pass nytt att inte speciellt många juridiska analyser har gjorts ännu. Därför används i stor utsträckning förarbeten i form av SOU:n rörande trängselavgifter.<sup>3</sup> En SOU är inte den högst stående bland rättskällorna, men den är det

---

<sup>2</sup> Westerlund, s. 245

<sup>3</sup> SOU 2003:61

senaste på området, och ett av de få juridiska arbeten som för närvarande finns tillgängligt i Sverige. Då uppsatsen skrivs inom miljöretten används en miljörättslig metod. Denna kan sägas utgå från att en hållbar utveckling inte skall motverkas, samt att ändamålet med genomförandet av miljöpolitiken inte hindras.<sup>4</sup> För att få en bredare bild av trängselavgifterna har också diverse hemsidor på internet samt tillgänglig doktrin, artiklar, rapporter m.m. varit till hjälp.

## 1.5 Disposition

Uppsatsen inleds med första kapitlet där inledning, syfte, frågeställningar, avgränsningar och metod klagörs. Den rättsliga bakgrunden i form av miljöbalken, olika miljörättsliga begrepp, svenska miljömål samt principer redogörs för i kapitel två. I inledningen till andra kapitlet nämns också varför dagens tillgängliga lagstiftning inte är tillräcklig för att komma tillrätta med fordons skadliga utsläpp. Innehållet i kapitel tre består av de eventuella rättsliga hinder mot trängselavgifter som kan finnas inom den svenska rätten och här berörs även EG-rätten. I kapitel fyra redogörs för tidigare utredningar som gjorts gällande trängselavgifter. Ett förslag till lag om trängselavgifter har lagts och bakgrunden till det kommer upp i kapitel fem. Där behandlas även syftet med de tänkta avgifterna, liksom avgifternas reglering och system och under vilka premisser de kommer att vara tillämpliga. I vissa länder utomlands har man redan infört trängselavgifter och kapitel sex kommer att fokusera kring detta. Analysen i uppsatsen återfinns i kapitel sju, därefter följer slutsats och personlig reflektion i kapitel åtta, källförteckningen hittar man i kapitel nio och uppsatsen avslutas med en bilaga, innehållandes Stockholmsberedningens förslag till lag om trängselavgifter samt kommentarer till densamma.

---

<sup>4</sup> Westerlund, s. 254

## 2 Rättslig bakgrund

Ett antal lagar och förordningar reglerar planläggning av mark, byggande av vägar, avgasrening från motorfordon samt kontroll av fordon i trafik. Det handlar om hur vägar planläggs och byggs så att en god och långsiktigt hållbar miljö främjas, hur man förebygger att utsläpp från fordon skadar människors hälsa eller miljön, vilka utsläpps begränsande anordningar fordon skall vara utrustade med samt bestämmelser om kontrollbesiktning av fordon.<sup>5</sup> Det finns således reglering på området, men, den är inte tillräcklig för att tillfredsställa de miljökrav som ställs upp för att nå målet om en hållbar utveckling. Ingen lag eller förordning styr mängden fordon i trafiken. Det finns inte något i regleringarna som får trafikanter att ifrågasätta sitt beteende att välja bilen framför alternativa transportmedel. Därför kan en lag om trängselavgifter komma att fylla en funktion och ha en god inverkan på miljön. Eftersom ovan nämnda regleringar inte styr antalet fordon i trafiken kommer de inte att behandlas i uppsatsen. Istället skall andra kapitlet redogöra för principer och regleringar vilka knyter an till trängselavgifter och är av stor vikt inom miljörättens område.

### 2.1 Miljöbalkens mål och tillämpningsområden

Miljöbalken trädde i kraft 1 januari 1999 och verkar för att skydda miljön idag och i framtiden. Balken strävar efter en hållbar utveckling för både dagens och framtida generationer.<sup>6</sup> Naturen anses vara av stor vikt för alla och har ett värde i sig, och tanken är att människan skall leva på ett sätt som inte förstör miljön och man skall se till att naturresurser bevaras. Det handlar om att ta ansvar för handlingar vilka påverkar miljön. Reglerna i miljöbalken skall tillämpas så att balkens mål gynnas och hela tiden skall den tolkning av balken prioriteras som leder till att en hållbar utveckling<sup>7</sup> främjas. Riksdagens fastställda miljömål<sup>8</sup> är till god hjälp för att förstå innebörden av en hållbar utveckling.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> Plan- och bygglag (1987:10), Väglag (1971:948), Lag (2001:1080) om motorfordons avgasrening och motorbränslen, Förordning (2001:1085) om motorfordons avgasrening, Fordonslag (2002:574) samt Fordonsförordning (2002:925)

<sup>6</sup> MB 1:1

<sup>7</sup> Begreppet hållbar utveckling förklaras nedan i avsnitt 2.2

<sup>8</sup> Begreppet miljömål förklaras nedan under avsnitt 2.3

<sup>9</sup> Grundkursen, s. 12



Balken är tillämplig på allt som påverkar uppnåendet av målen i miljöbalken. De grundläggande reglerna i miljöbalken<sup>10</sup> gäller för alla, d.v.s. både verksamhetsutövare och enskilda personer i vardagslivet. Den gäller vid förhållanden som leder till misshushållning med energi och råvaror, vid skador på natur- och kulturmiljöer som hotar en långsiktigt god hushållning med vatten, mark och den fysiska miljön och vid förhållanden som hotar att utarma den biologiska mångfalden eller påverkar hälsa och miljö negativt, d.v.s. företeelser vilka kan motverka en hållbar utveckling. Miljöbalken gäller dels för situationer vilka tillståndsprövas, dels för alla andra situationer vilka kan påverka förverkligandet av målen i miljöbalken. Åtgärderna får inte vara hur små som helst utan måste ha viss betydelse för att balkens regler skall bli tillämpliga. De allmänna hänsynsreglerna i miljöbalkens andra kapitel gäller samtidigt med annan lag under förutsättning att inget annat sägs.<sup>11</sup>

Miljölagstiftningens syfte är att utgöra en ram från vilken olika aktörer såsom verksamhetsutövare, statliga och kommunala förvaltningar, företag, enskilda m.fl. kan ställa upp egna miljöstrategier. Förhoppningen är att lagstiftningen skall få aktörerna att agera så att de ”...föregriper lagstiftningens obligatoriska krav.”<sup>12</sup> I syfte att påverka verksamhetsutövare till att verka för miljöförbättringar kan ekonomiska styrmedel såsom exempelvis miljöskatter och miljöavgifter användas.<sup>13</sup> En ekologiskt hållbar utveckling kräver att varje människa tar ansvar för miljön. Det är inte tillräckligt att endast stora miljöpåverkande aktörer regleras. Det enda sättet att nå en bra utveckling av miljön är att våra vanor vad gäller kommunikation och konsumtion förändras. Som påpekas i förarbetet måste varje individ anpassa sitt handlande för att målen i miljöbalken skall kunna uppnås.<sup>14</sup>

Som tidigare framkommit gäller miljöbalken för allt som kan hindra att balkens mål uppnås och den är därmed tillämplig också för trafiken eftersom den orsakar bl.a. skadliga utsläpp och buller. Balken kommer således att gälla tillsammans med lag om trängselavgifter. Trots detta är miljöbalken otillräcklig när det kommer till att reglera trafiken. Balken är en ramlag som anger mål och riktningar utan att gå ner till

---

<sup>10</sup> MB 1:1

<sup>11</sup> Grundkursen, s. 19-20

<sup>12</sup> Prop. 1997/98:45, del 1, s. 161

<sup>13</sup> Prop. 1997/98:45, del 1, s. 161

detaljreglering. Av den anledningen kan inte MB ensam reglera trafiken och dess skadliga miljöeffekter. Den föreslagna lagen om trängselavgifter kommer att påverka trafiken. Visserligen reglerar lagen inte trafikens utsläpp, men då den med sannolikhet kommer att leda till reducerad trafikmängd, beroende på att många trafikanter kommer att välja att låta bilen stå p.g.a. avgifterna, kommer lagen också att verka i samklang med miljöbalkens mål.

## 2.2 Hållbar utveckling

Genom åren har ekonomiska och sociala intressen nästan undantagslöst satts före miljömässiga. Från början var denna prioritering omedveten, eftersom man då inte kände till de negativa konsekvenser som kunde bli resultatet för miljön. Idag finns kunskapen och målet är att få balans mellan tillväxt, trygghet och en bra miljö. Målsättningen är att olika aktörer skall verka i samförstånd för att nå en hållbar utveckling. Av den anledningen sägs i MB 1:1 att naturen har ett skyddsvärde och att människan har ett ansvar att förvalta den väl.<sup>15</sup>

Hållbar utveckling är ett begrepp som kan förklaras som en utveckling vilken tillgodoser behovet för dagens generation utan att framtida generationer riskerar att få sina behov åsidosatta.<sup>16</sup> Begreppet hållbar utveckling blev allmänt känt 1992 genom FN-konferensen i Rio de Janeiro om miljö och utveckling.<sup>17</sup> I svensk lagstiftning finns begreppet hållbar utveckling bl.a. i miljöbalken 1:1. ”Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.”

Paragrafens budskap är att människan har ett ansvar för att naturen förvaltas på ett långsiktigt hållbart sätt. Författaren Westerlund poängterar att människan har ett problematiskt förhållande till naturen. Han menar att alla människans möjligheter som hon

---

<sup>14</sup> Prop. 1997/98:45, del 1, s. 163-164

<sup>15</sup> Prop. 2000/01:130, s. 11-12

<sup>16</sup> Brundtlandkommissionens rapport, 1987

<sup>17</sup> Mahmoudi, s. 50-51

har i och med sin intelligens, också kan vara hennes största fiende som i slutändan kan leda till hennes undergång. Det är således ett stort ansvar att se till att en hållbar utveckling blir ledstjärnan för både dagens och morgondagens generationer.<sup>18</sup> Vidare framhåller Westerlund att hållbar utveckling skall ses i ett månggenerationsperspektiv där människan är beroende av naturen. Den hållbara utvecklingen måste få vara en utveckling som hela tiden pågår och aldrig upphör. Det svåra menar han, är att hållbar utveckling inte kan sägas vara ett tillstånd eller ett mål som uppnås, och att man därefter slår sig till ro. För människans del gäller det att göra sitt yttersta för att allt handlande inte skall bidra till att kommande generationer blir utan godtagbara miljö- och naturresurser.<sup>19</sup>

Hållbar utveckling är ett övergripande mål i det svenska samhället. Begreppet skall inte ses som något definitivt och bestämt för all framtid utan som ett begrepp i fortgående förändring.<sup>20</sup> I utredningen ”En hållbar framtid i sikte”<sup>21</sup> framhålls att transportpolitikens stora mål är att se till att transportförsörjningen i Sverige är effektiv och långsiktigt hållbar. Strävan skall vara att reducera trafikens miljöpåverkan och på så sätt nå ett transportsystem som är hållbart. Utredningen menar att det är viktigt att trafiken inte hela tiden ökar och att man skall använda fordon som är både miljövänliga och trafiksäkra. De är medvetna om att det inte är den lättaste av ekvationer, men att det är betydelsefullt för att försöka uppnå de transportpolitiska mål som ställts upp. Vidare talar man om att det krävs ett flertal åtgärder för att uppnå ett hållbart transportsystem. Som exempel nämns investeringar i kollektivtrafiken, samarbete mellan olika transportslag, välbelägna infartsparkeringar samt ekonomiska styrmedel som t.ex. trängselavgifter.<sup>22</sup>

Även i övriga Europa har begreppet hållbar utveckling hög prioritet. Hållbar utveckling kommer till uttryck i fördraget om europeiska unionen i artikel 2 där det anges att unionen bl.a. skall ha som mål att ”...*uppnå en väl avvägd och hållbar utveckling...*” Vidare i EG-fördraget under första delen som behandlar principerna finns hållbar utveckling medtagen i artiklarna 2 och 3. Även EGF artikel 6 talar om att miljöskydds krav skall integreras i gemenskapens politik och att särskilt en hållbar utveckling skall främjas.

---

<sup>18</sup> Westerlund, s. 275-276

<sup>19</sup> Westerlund, s. 295-296

<sup>20</sup> [www.ab.lst.se](http://www.ab.lst.se) Länsstyrelsen i Stockholms län, Hållbar utveckling, 031017

<sup>21</sup> SOU 2003:31, s. 89

### 2.3 De svenska miljömålen

I Sverige finns idag 15 nationella miljömål fastställda av riksdagen. Miljöbalkens motiv talar om att de nationella miljömålen skall vara vägledande för att förstå vad som menas med en hållbar utveckling.<sup>23</sup> Miljömålen kan innebära en viss miljö kvalitet och kan då sägas vara en precisering av ett speciellt miljöbalksmål. Som exempel kan miljömålen ange vilka åtgärder eller begränsningar som är aktuella att genomföra. Den som vidtar en åtgärd eller bedriver en verksamhet kan då få ledning om vad som bör göras.<sup>24</sup>

Miljömålen skall vara riktmärket i tillämpningen av miljöbalkens bestämmelser, vilket dock inte direkt framgår av lagtexten. Då balken mera ger målvisioner än detaljregler hoppas lagstiftaren på en större delaktighet och engagemang från aktörer och myndigheter, och tanken är att de själva får bestämma hur de skall gå tillväga för att målen skall bli verklighet. I strävan mot en hållbar utveckling finns ett övergripande mål vilket också går i linje med miljöbalkens mål. Det är att bevara den biologiska mångfalden, skydda natur och kulturlandskap, skydda människors hälsa samt hushålla med uttaget av naturresurser så att de kan nyttjas långsiktigt. Förhoppningen är att miljö kvalitetsmålen skall vara uppnådda inom en generation vilket innebär år 2020-2025.<sup>25</sup> Det vilar på kommunerna och länsstyrelserna att se till att de nationella miljömålen eftersträvas.<sup>26</sup>

Sveriges riksdag har antagit 15 nationella miljömål som gör att den ekologiska dimensionen i begreppet hållbar utveckling blir tydlig. I miljömålen finner man det tillstånd eller den kvalitet som skall vara långsiktigt ekologiskt hållbar för miljön samt våra natur- och kulturresurser.<sup>27</sup> Vad t.ex. gäller miljömålet ”Frisk luft”, till vilket trängselavgifter kan förknippas med, uttrycker motiven följande: *”Luften skall vara så ren att människors hälsa samt djur, växter och kulturvärden inte skadas. Inriktningen är att miljö kvalitetsmålet skall nås inom en generation.”*<sup>28</sup>

---

<sup>22</sup> SOU 2003:31, s. 90

<sup>23</sup> Prop. 1997/98:145, s. 37

<sup>24</sup> Prop. 1997/98:45, del 2-3, s. 8

<sup>25</sup> Prop. 1997/98:145, s. 34, 158-159

<sup>26</sup> Prop. 1997/98:145, s. 172

<sup>27</sup> Prop. 2000/01:130, s. 11

<sup>28</sup> Prop. 2000/01:130, bilaga 8, s. 142

Ett annat exempel på vad hållbar utveckling innebär visar sig i miljömålet ”God bebyggd miljö” där det framgår att *”Städer, tätorter och annan bebyggd miljö skall utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden skall tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar skall lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas. Inriktningen är att miljö kvalitetsmålet skall nås inom en generation.”*<sup>29</sup> Transporter och transportanläggningar skall utformas och placeras så att det skadliga intrånget i miljön blir så begränsat som möjligt. Det är också viktigt att de inte utgör en säkerhets- eller hälsorisk eller annars stör miljön. Kollektivtrafiken skall miljöanpassas och vara av god kvalitet. Målet innebär att inom en generations perspektiv skall inte människor utsättas för skadliga luftföroreningar, bullerstörningar eller andra oacceptabla hälsofatorer.<sup>30</sup>

För att nå en hållbar utveckling är åtgärder för att uppfylla miljö kvalitetsmålen av stor vikt. Om målen skall ha möjlighet att bli verklighet krävs att åtgärder vidtas på alla plan i samhället. I alla beslut som fattas inom alla delar av samhället måste miljö hänsyn ingå i syfte att bidra till en hållbar utveckling. Miljö kunskaperna hos beslutsfattare måste bli bättre och miljö kvalitetsmålen göras användbara och tydliga.<sup>31</sup> Ansvar för miljö kvalitetsmålen uppnående är fördelat på olika sektorer. Det innebär att organisationer, företag och myndigheter inom olika samhällssektorer tar ansvar för sina respektive verksamhetsområdens miljö frågor.<sup>32</sup> Sektorsansvaret för en ekologiskt hållbar utveckling betyder att varje aktör ansvarar för att arbeta mot detta mål i sin sektor. Man skall identifiera sin roll och hur ens egen verksamhet inverkar i strävan mot en hållbar utveckling. Det kan betyda att ta fram underlag i form av potentiella mål, beskriva eventuella åtgärder och försöka få dem genomförda, göra uppföljningar, samarbeta med övriga aktörer m.m.<sup>33</sup> Inriktningen för arbetet inom varje sektor anges i miljö kvalitetsmålen. Det särskilda sektorsansvaret förpliktar aktören att ansvara för att arbetet för en ekologiskt hållbar utveckling drivs i rätt riktning. Utgångspunkten för målen inom sektorn skall vara miljö kvalitetsmålen med delmål och strategier.<sup>34</sup>

<sup>29</sup> Prop. 2000/01:130, bilaga 8, s. 155-156

<sup>30</sup> Prop. 2000/01:130, bilaga 8, s. 155-156

<sup>31</sup> Prop. 2000/01:130, s. 12

<sup>32</sup> Prop. 2000/01:130, s. 20

<sup>33</sup> Prop. 2000/01:130, s. 22

<sup>34</sup> Prop. 2000/01:130, s. 23

## 2.4 Miljömålet frisk luft

Miljömålet frisk luft innebär att luften skall vara så ren att människors hälsa, samt växter, djur och kulturvärden inte tar skada. Det finns flera hot mot den rena luften. Som exempel kan nämnas kvävedioxid, partiklar och ozon. Partiklar och kvävedioxid drabbar i första hand luftvägarna och vissa partikelbundna ämnen är cancerframkallande. Miljömålet frisk luft har flera mål såsom att de gränsvärden som är satta för marknära ozon inte får överskridas. Vidare finns bestämda lågrisknivåer för luftföroreningar som gäller sjukdomar i luftvägarna, cancer, allergi eller överkänslighet. Då det kan vara svårt att uppnå allt på en gång har regeringen satt upp delmål. Man vill att utsläpp av cancerframkallande ämnen i tätorter bör ha gått ner till hälften år 2005 med utgångspunkt i 1991 års nivå. Transporternas utsläpp av flyktiga organiska ämnen bör ha reducerats med i alla fall 60 % till år 2005 sett från 1995 års nivå. När det gäller övriga sektorers utsläpp krävs fler åtgärder om utsläppen skall kunna minska så mycket att miljön inte drabbas negativt.<sup>35</sup>

I syfte att godtagbar standardkvalitet på utomhusluft skall hållas har vissa direktiv antagits inom EU. Direktiven kan ange vilken standard luften skall ha eller innehålla regler för produkter vilka kan orsaka föroreningar i luften.<sup>36</sup> Direktiv 96/62/EG är ett ramdirektiv med allmänna krav för luftkvalitet och berör utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten. Med direktivet vill man definiera de grundläggande principerna i syfte att formulera mål för luftkvaliteten samt även bedöma medlemsländernas luftkvalitet med kriterier och metoder som är gemensamma.<sup>37</sup> Ovan nämnda ramdirektiv infördes av EG 1996. För svensk del finns direktivet i förordning 2001:527 om miljökvalitetsnormer för utomhusluft. 1 januari 2005 skall normen för partiklar klaras och kvävedioxidnormen måste nås senast 1 januari 2006. Efter de angivna datumen får inte miljökvalitetsnormernas nivåer överskridas.<sup>38</sup>

Med införda trängselavgifter kommer de skadliga utsläppen från fordonen att minska. Hur stor minskningen kommer att bli exakt är idag svårt att avgöra, men avgifterna kommer att medföra framsteg för miljömålet frisk luft.

<sup>35</sup> Prop. 1997/98:145, s. 44, 47

<sup>36</sup> Mahmoudi, s. 168

<sup>37</sup> Mahmoudi, s. 172

<sup>38</sup> [www.ab.lst.se](http://www.ab.lst.se) Vad är en miljökvalitetsnorm? – Länsstyrelsen i Stockholms län, 031015

## 2.5 Miljökvalitetsnormer

*”Godtagbar miljökvalitet skall fastställas enbart utifrån kunskaper om vad människan och naturen tål utan hänsyn till tekniska och ekonomiska förhållanden.”*<sup>39</sup>

Samtidigt som miljöbalken trädde i kraft 1 januari 1999 infördes bestämmelserna om miljökvalitetsnormer.<sup>40</sup> I Miljöbalkens femte kapitel förklaras vad som menas med miljökvalitetsnormer. De är föreskrifter gällande för viss lägsta miljökvalitet för mark, vatten, luft eller miljön i övrigt inom ett specifikt område.<sup>41</sup> Miljökvalitetsnormer är till för att avhjälpa dels redan existerande miljöproblem, dels för att om möjligt vara till hjälp för att hindra att framtida miljöproblem uppstår. Normerna skall ange den miljökvalitet man vill ha eller som man skall sträva efter. De kan även vara ett instrument för att konkretisera det övergripande miljömålet om en hållbar utveckling och generella miljömål som t.ex. ”Frisk Luft”. Miljökvalitet skall förstås som en beskrivning av ett specifikt miljötillstånd med beaktande av eventuella störningar eller föroreningar. Med ledning av vetenskapliga fakta fastställs olika miljökvalitetsnormer. De anger vilka olika nivåer av störningar eller föroreningar människor kan tåla utan att drabbas av betydande olägenhet. För naturens och miljöns del handlar det om vilken belastning den kan utsättas för utan fara för påtagliga olägenheter.<sup>42</sup>

Miljökvalitetsnormer är aktuella i många olika sammanhang. Verksamheter skall bedrivas så att inte miljökvalitetsnormer överträds, normer skall tas med i beräkningen vid planering och planläggning hos myndigheter och kommuner och det åligger också kommuner och myndigheter att se till att miljökvalitetsnormerna följs. I syfte att en meddelad miljökvalitetsnorm efterlevs kan en åtgärdsplan eller ett åtgärdsprogram behöva upprättas.<sup>43</sup>

De svenska miljökvalitetsnormerna i miljöbalkens femte kapitel är genom förordning 2001:527 länkat till Europarådets dotterdirektiv 99/30/EG antaget 1999. Det hör samman

<sup>39</sup> Prop. 1997/98:45, del 2-3, s. 42

<sup>40</sup> [www.ab.lst.se](http://www.ab.lst.se) Vad är en miljökvalitetsnorm? – Länsstyrelsen i Stockholms län, 031015

<sup>41</sup> MB 5:1-2

<sup>42</sup> Grundkursen, s. 72

<sup>43</sup> MB 5:3-5

med ramdirektivet 96/62/EG där gränsvärdena för partiklar, bly, svaveldioxid, kvävedioxid och kväveoxider anges samt datum när gränsvärdena måste vara uppfyllda.<sup>44</sup>

## 2.6 Överskridna luftkvalitetsnormer

Vägtrafiken ger upphov till en mängd skadliga luftföroreningar. På vissa gator i Stockholms innerstad och andra vägar med mycket trafik har man problem med luftföroreningar vilka är skadliga för hälsan. På flera ställen i Stockholm överskrider miljökvalitetsnormerna för både kväveoxid och partiklar. Bedömningen är att upp emot 100 cancerfall varje år i Stockholms stad orsakas av luftföroreningar.<sup>45</sup>

Länsstyrelsen i Stockholm anger att kvävedioxidutsläppen idag är för stora och går utöver vad miljökvalitetsnormen för kvävedioxid tillåter. Vägtrafiken är den huvudsakliga orsaken till detta. Man menar dock att vägtrafikens utsläpp successivt kommer att bli mindre då fordonen får bättre reningsteknik. Positivt är också att äldre fordon med sämre reningsteknik skrotas med tiden samt att tyngre fordon får allt strängare krav på rening. Trots detta är länsstyrelsens bedömning att nivåerna för kvävedioxid inte kommer att kunna klaras till det uppsatta målet år 2006. Detta kommer främst att vara ett problem längs de hårdast trafikerade infartslederna och vägar med bebyggelse nära inpå.

Partiklar kan härstamma från olika källor såsom väg- och fordonsslitage, förbränning av fossila och biobränslen, havssalt, skogsbränder m.m. De kan delas in i varierande storlekar; grova, fina och ultrafina partiklar. Grova partiklar kommer främst från slitage av vägbeläggning, bromsar, sand, däck m.m. på vägarna. På vintern och våren gör våta vägbanor att partiklar samlas och binds för att sedan vid torrare väder virvla upp och göra att partikelhalterna höjs. De fina partiklarna har oftast sitt ursprung från utsläpp i andra länder. Den allra minsta partikeln, den ultrafina, kan ha sin källa i vedeldning, energianläggningar eller utsläpp av avgaspartiklar från lokaltrafikens fordon m.m. Länsstyrelsens observation är att miljökvalitetsnormen för dygnsvärdet av partiklar är för hög på många vägar i Stockholm och värst är det på tungt trafikerade vägar. Då inga

---

<sup>44</sup> [www.ab.lst.se](http://www.ab.lst.se) Länsstyrelsen i Stockholms län, Faktablad 2003:02, Mängden skadliga partiklar i luften måste minska.

<sup>45</sup> Transek AB, Försök med miljöavgifter i Stockholm, Underlag för utformning och genomförandeplan, s. 21



åtgärder är vidtagna vad gäller partiklar kan inte länsstyrelsen se att partiklarna kommer att minska framöver.<sup>46</sup>

## 2.7 Polluter pays principle och försiktighetsprincipen

I MB 2:3 kommer både polluter pays principle och försiktighetsprincipen till uttryck och paragrafen lyder:

*”Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte skall vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik.*

*Dessa försiktighetsmått skall vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.”*

Principen om att förorenaren skall betala för de åtgärder som är nödvändiga för att vi skall få ha en bra miljö betecknas PPP. Förkortningen står för Polluter Pays Principle. Den är internationellt känd inom miljöpolitiken och går tillbaka till början av 1970-talet. Tanken är att kostnaderna skall återspeglas i priserna på de tjänster och varor som orsakar föroreningar vid konsumtion eller produktion.<sup>47</sup>

PPP har satt sin prägel på reglerna i miljöbalken och är en grundsats som är känd även utanför Sveriges gränser. Den är aktuell både vid avhjälpande och ersättande av skador, samt vad avser kostnader för insatser för att förhindra föroreningar.<sup>48</sup> Principen innebär att det alltid är den som riskerar att ge upphov till skada som får stå för kostnaden för att undvika att skada uppstår. PPP är tillämplig för alla, såväl verksamheter bedrivna av näringsidkare som enskilda.<sup>49</sup> Inom EU är miljöpolitiken uppbyggd kring PPP. Principen är till största delen konkurrensrelaterad och EG-fördragets artikel 87 förbjuder medlemsstaterna att subventionera företagen.<sup>50</sup>

<sup>46</sup> [www.ab.lst.se](http://www.ab.lst.se) Länsstyrelsen i Stockholms län, NO2 och PM10 i länet, 031015

<sup>47</sup> Prop. 1997/98:45, del 1, s. 213

<sup>48</sup> Bengtsson, s. 26

<sup>49</sup> Grundkursen, s. 53

<sup>50</sup> Nilsson, s. 11

MB 2:3 omfattar inte bara PPP utan även den grundläggande försiktighetsprincipen. Försiktighetsprincipen kan t.ex. definieras som ”man skall aldrig göra saker vars konsekvenser man inte kan förutse”, eller ”om det finns ett hot om allvarlig eller oåterkallelig skada får avsaknaden av vetenskaplig bevisning inte användas som en ursäkt för att skjuta upp kostnadseffektiva åtgärder för att förhindra miljöförstöring”. Vilken definition principen än får, är det gemensamma syftet att förebygga skador och olägenheter, inte bara säkert förutsebara utan även möjliga sådana.<sup>51</sup>

Redan när det kan befaras att en verksamhet eller en åtgärd kan motverka miljöbalkens mål, föreligger skyldighet att förebygga eller begränsa skador vilka kan påverka miljön eller människors hälsa negativt. Om kunskap om ett samband mellan en skada och en verksamhet saknas blir verksamhetsutövaren ändå skyldig att vidta lämpliga skyddsåtgärder. Det är tillräckligt att det finns anledning att tro att ett samband finns. Den bevisbörderegeln som gäller vid försiktighetsprincipen är s.k. omvänd bevisbörda. Det är således den som vidtar en åtgärd som skall visa att åtgärden inte orsakar någon olägenhet.<sup>52</sup>

Försiktighetsprincipen kommer till uttryck i den internationella miljöpolitiken som i t.ex. Rio-deklarationen vid FN:s konferens om miljö och utveckling 1992. Likaså återfinns den dels i Helsingforskonventionen från 1992 om skydd av Östersjöområdets marina miljö, dels i 1992 års Pariskonvention om skydd av den marina miljön i Nordostatlanten.<sup>53</sup>

Slutsatsen från detta kapitel är att det finns ett antal regleringar och principer att ta hänsyn till inom miljöns område. Trängselavgifterna har visserligen inte som primärt syfte att verka för en bättre miljö, men då effekten av dem sannolikt kommer att bli miljömässigt positiv, ligger avgifterna väl i linje med vad som redogjorts för ovan.

---

<sup>51</sup> Prop. 1997/98:45, del 1, s. 209

<sup>52</sup> Prop. 1997/98:45, del 1, s. 210

## 3 Rättsliga hinder för trängselavgifter

### 3.1 Rättsliga hinder inom svensk rätt

Innan en lag om trängselavgifter införs måste vissa aspekter som kan innebära problem tas i beaktande. Uppsatsen kommer nu i detta kapitel att redogöra för huruvida avgiften är att se som en skatt eller en avgift, samt om det kan bli fråga om problem ur integritetssynpunkt. Säkerligen finns det även andra områden som kan föranleda komplikationer, men det är dessa två som här har valts att behandlas.

#### 3.1.1 Skatt eller avgift?

Stockholmsberedningen har efter övervägande kommit fram till att trängselavgifter är att betrakta som en statlig skatt.<sup>54</sup> Att en avgift benämns skatt tenderar att skapa missförstånd och förvirring. Vanligen skiljer man mellan skatter och avgifter på så sätt att en avgift sägs vara direkt kopplad till en motprestation från det allmänna, medan en skatt inte har den direkta kopplingen, utan kan gå till ett flertal ej specificerade ändamål inom staten.

Om en pålaga är att se som en avgift eller skatt får betydelse för om det är riksdagen som genom regeringsformen (RF) stiftar lag, eller om det är regeringen som skall fatta beslut och meddela föreskrifter. Det senare kan ske på regeringens eget initiativ eller efter delegation. Om regeringen får lov att meddela föreskrifter kan den också tillåtas delegera normgivningsrätten till en förvaltningsmyndighet. Det är först när det avgjorts om en pålaga är en skatt eller en avgift som utformningen av frågor på lokal nivå och beslutsordning rörande intäkternas användning kan bestämmas.<sup>55</sup> Eftersom det ibland händer att pålagor som är att anse som skatter ändå kallas för avgifter, menar man att det egentligen inte spelar någon roll i statsrättsligt avseende vad pålagorna benämns.<sup>56</sup>

Riksdagen stiftar lag enligt RF 1:4 andra stycket och i RF 8:3 framkommer att *”Föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden*

---

<sup>53</sup> Prop. 1997/98:45, del 1, s. 209

<sup>54</sup> SOU 2003:61, s. 106

<sup>55</sup> SOU 2003:61, s. 101

<sup>56</sup> Prop. 1973:90, s. 219-220

*för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag.”* De föreskrifter som avses är t.ex. belastande avgifter, ”tvångsavgifter” och skatt till staten.<sup>57</sup> I RF 8:9 andra stycket sägs att *”Regeringen eller kommun kan efter riksdagens bemyndigande meddela sådan föreskrifter om avgifter, som på grund av 3 § annars skall meddelas av riksdagen.”*

Således är det riksdagen som måste besluta angående föreskrifter om skatt. Likaså är det riksdagen som beslutar om föreskrifter om tvångsavgifter med det undantaget att regeringen kan få normgivningsrätten delegerad till sig.<sup>58</sup> För det fall riksdagen enligt RF 8:11 bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett speciellt ämne enligt RF 8 kapitlet, kan riksdagen också tillåta att regeringen i sin tur låter kommuner eller förvaltningsmyndigheter meddela bestämmelser i det aktuella ämnet. Beroende på om trängselavgifter är att anse som en avgift, en tvångsavgift eller en skatt, så ger det olika berättiganden i meddelandet av föreskrifter.

När det gäller avgifter skall enligt RF ett specifikt vederlag vara för handen. Om så är fallet anses en penningpåлага vara en avgift även om pålagan tas ut vid myndighetsutövning och är obligatorisk. I fall där en avgift tas ut för kostnader som en myndighet har vid myndighetsutövning mot en enskild, är det ingen tvekan om att det handlar om just en avgift. Exempelvis kan det vara fråga om avgifter vid en anmälan, en inspektion eller en provtagning. För det fall en påлага består av en kollektiv motprestation och inte kan sägas vara individuellt bestämd, är det dock inte säkert att pålagan juridiskt sett kan benämnas avgift.<sup>59</sup>

En annan fråga är huruvida en avgift endast skall vara kostnadstäckande för att på så vis inte tappa sin avgiftskaraktär. När bestämmelser om avgifter utformas kan en viss schablonisering komma att behövas. Viktigt är dock att hänsyn tas till självkostnadsprincipen, vilket innebär att avgifterna måste stå i rimlig proportion till det allmännas kostnad.<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> SOU 2003:61, s. 102

<sup>58</sup> SOU 2003:61, s. 102

<sup>59</sup> Prop. 1997/98:48, bilaga 3, s. 43

<sup>60</sup> Prop. 1997/98:45, del 2-3, s. 288

Stockholmsberedningen menar att det inte alltid är enkelt att skilja mellan vad som är en skatt och vad som är en avgift. Ibland har pålagor kallats avgifter av lagstiftaren trots att de till största delen liknat en skatt. För att beredningen skall kunna avgöra om pålagan skall vara en avgift eller en skatt, framhåller de att pålagans syfte är av stor vikt samt att utformningen av systemet är klarlagt. Beredningen tycker inte att direktiven tillräckligt klart talat om trängselavgifternas syfte, utan beredningen tolkar syftet såsom primärt trängselminskning i trafiken som vidare kan leda till en bättre miljö.<sup>61</sup>

Det allmännas motprestation vid trängselavgifter blir rätten för den enskilde att köra på gator och vägar. Stockholmsberedningen är inte klar över om det kan anses vara en tillräckligt specificerad motprestation för att det skall ses som en avgift. Den enskilde kommer att betala samma avgift oavsett hur länge han kör i området och oavsett vilken sträcka han tillryggalägger. För det fall avgiften skall sägas vara en motprestation, blir frågan vilket belopp avgiften skall tas ut med och vilka kostnader den skall täcka, och i det ligger att självkostnadsprincipen måste beaktas. Det handlar här om att betala för att få köra på gator som tidigare bekostats genom skattemedel. Beredningen har därför svårt att se att det skulle vara fråga om en individuell motprestation mot den enskilde. Efter övervägande kommer beredningen fram till att trängselavgifter statsrättsligt sett är att bedöma som en skatt.<sup>62</sup>

Som tidigare nämnts anges i RF 1:4 andra stycket att *”Riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel skall användas.”* Vidare finner man i RF 1:7 andra stycket att *”Kommunerna får taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter.”* Stockholmsberedningen framhåller att även om trängselavgifter skulle falla under kommunens ansvar genom att de förbättrar framkomligheten och miljön inom kommunen, så kan de inte få lov att vara kommunala skatter. Varje kommun får endast beskatta sina egna kommunmedlemmar. Denna exklusivitet vore svår att upprätthålla vad angår trängselavgifter och av den anledningen kan inte kommuner ha hand om beskattningsrätten.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> SOU 2003:61, s. 105

<sup>62</sup> SOU 2003:61, s. 105-106

<sup>63</sup> SOU 2003:61, s. 106

Stockholmsberedningen kommer alltså till slutsatsen att trängselavgifter skall kategoriseras som en statlig skatt.<sup>64</sup> Likväl är beredningen inte klar över benämningen och de frågar sig om den kan kallas avgift när beredningen slagit fast att det i själva verket är en skatt. Man påpekar att det händer att pålagor vilka egentligen är skatter trots det benämns avgifter. Till sist konstaterar de att även fast det är en skatt så vill man kalla pålagan för avgift.<sup>65</sup> Således kan problematiken kring skatt eller avgift komma att vara ett hinder som kan orsaka politisk oenighet, vilken i sin tur kan försena eller helt skjuta upp trängselavgifternas införande.

### 3.1.2 Personlig integritet

Ett annat tänkbart hinder inom den svenska rätten är skyddet för den personliga integriteten. Vissa trafikanter kan komma att känna sig kränkta eftersom deras fordon registreras när de färdas inom avgiftsbelagt område.

Den personliga integriteten skyddas i de grundläggande fri- och rättigheterna i RF:s andra kapitel. I RF 2:3 2 st anges att *”Varje medborgare skall i den utsträckning som närmare anges i lag skyddas mot att hans personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom registreras med hjälp av automatisk databehandling.”* Personlig integritet kan sägas vara *”...människors rätt till en skyddad sfär”*.<sup>66</sup> Stockholmsberedningen förklarar att när den personliga integriteten kränks sker ett intrång i den enskildes sfär vilken kan vara skyddad genom lagstiftning. Ett system med vägavgifter kommer på ett eller annat sätt att begränsa den enskildes anonymitet i trafiken.<sup>67</sup> De betonar att det är viktigt att det framgår för trafikanterna att området de färdas i är övervakat och att de blir registrerade. Trots detta kan ändå vissa individer komma att uppleva systemet som integritetskränkande men då har de i alla fall haft valet att undvika området. Information till trafikanterna är därför av yttersta vikt.<sup>68</sup>

Beroende på hur trafikanterna skall erlägga avgiften kan integriteten komma att kränkas i varierande grad. Om betalningen sker manuellt är ingen registrering nödvändig och den

---

<sup>64</sup> SOU 2003:61, s. 106

<sup>65</sup> SOU 2003:61, s. 107

<sup>66</sup> SOU 2003:61, s. 93

<sup>67</sup> SOU 2003:61, s. 93

enskilde kan vara helt anonym och integriteten förblir därmed skyddad. Ett manuellt betalningssystem är dock förbundet med nackdelar såsom att det krävs speciella betalningsanläggningar till vilka köer lätt kan uppstå. För det fall betalningen skall ske automatiskt eller manuellt på annat ställe blir det nödvändigt med någon form av kontroll. I dessa fall sker en identifikation och registrering av fordonet och anonymiteten går därmed förlorad. Stockholmsberedningen rekommenderar att denna registrering sköts av Vägverket enligt 7 § lagen (2001:558) om vägtrafikregister.<sup>69</sup>

Vid ett införande av trängselavgifter är personuppgiftslagen (1998:204) tillämplig för att skydda enskilda mot kränkning av den personliga integriteten. För att en lag om trängselavgifter skall kunna tillämpas är det nödvändigt att de registrerade uppgifterna får lov att behandlas. Då det är fråga om myndighetsutövning enligt 10e § personuppgiftslagen är det inget som hindrar behandlingen. Trots att behandling kommer att vara tillåten behöver registren omfattas av sekretess. Vägtrafikregistret hos Vägverket har sekretesskydd och skyddet gäller för den enskilde om det kan tänkas att han eller någon närstående till honom tar skada om uppgiften kommer ut.<sup>70</sup> Stockholmsberedningen menar att trängselavgifternas register kan sekretesskyddas om ett tillägg görs till den existerande bestämmelsen.<sup>71</sup>

Under försöksperioden med trängselavgifter kommer systemet med korthållskommunikation att användas. Tekniken för systemet förklaras nedan under avsnitt 5.3. Korthållskommunikationssystemet innebär att uppgifter om enskilda registreras och att skydd för den personliga integriteten ges enligt personuppgiftslagen. Som en ytterligare säkerhet för den personliga integriteten kan speciella konton där den enskilde är anonym vara en möjlighet samt skydd mot obehörig läsning i fordonsenheten. Emellertid kan den elektroniska betalningen vara i farozonen för att bli utsatt för bedrägerier, och av den anledningen är det svårt att ha ett fullt anonymt system. Stockholmsberedningen menar därför att det lämpligaste är om det finns en alternativ betalningsmöjlighet. I stället för att betala i förskott eller automatiskt skall det gå att betala efter det att man trafikerat avgiftsbelagt område. Tanken är då att trafikanten skall kunna betala inom en kort tid efter

---

<sup>68</sup> SOU 2003:61, s. 94

<sup>69</sup> SOU 2003:61, s. 94

<sup>70</sup> Sekretesslagen (1980:100) 7:15, tillsammans med Sekretessförordningen (1980:657) 1b§ 6p.

<sup>71</sup> SOU 2003:61, s. 94-95

körningen, men om han inte gör det kommer krav att skickas grundat på identifiering av fordonet på videofilmsupptagning. Korthållskommunikationen klarar sig således inte på egen hand utan måste kompletteras med viss videoregistrering. Denna blir dock bara nödvändig vad gäller fordon som man inte med en gång kan se att de erlagt avgift. Videoregistreringen/fotot förstörs om det framkommer att trafikanten betalat trots att det inte var registrerat vid kontrolltillfället. Likadant blir fallet om trafikanten erlägger avgiften i efterhand inom den tillåtna tidsramen. Det handlar här om att övervaka enskilda med kamera och den personliga integriteten skyddas då av sekretesslagen 7:32. Stockholmsberedningen är medveten om att vilken typ av system som än införs, riskeras alltid någon form av intrång i den personliga sfären. De anser dock inte att systemet skulle föranleda något större intrång i den personliga integriteten. Systemet med korthållskommunikation är enligt beredningens mening godkänt ur integritetssynpunkt och ligger inom gränserna för vad som kan accepteras.<sup>72</sup>

Ett alternativ till korthållskommunikation är att genom videoregistrering filma alla bilar som kör in i avgiftsbelagt område. Trafikanten skall före eller efter färden erlägga avgift vilken kan betalas på internet, med mobiltelefonen eller i speciella affärer. Med registreringsnumret som identifikation registreras fordonet i en databas. Nackdelen med videoregistrering ur integritetssynpunkt är att trafikanten vid tillfället då han kör in i avgiftsbelagt område inte kan styra över om fordonet blir fotograferat eller inte. Stockholmsberedningen är därför av uppfattningen att sannolikheten för kränkning av den personliga integriteten är ett större problem vid videoregistrering än vid tekniken med korthållskommunikation. Deras slutsats blir att korthållskommunikationssystemet är bättre lämpat än tekniken med videoregistrering vad avser skydd för den personliga integriteten.<sup>73</sup>

### **3.2 Eventuella hinder inom EG-rätten**

Uppsatsen tar till stor del utgångspunkt från Stockholmsberedningens utredning om trängselavgifter. I den berörs dock inte alls avgifterna ur ett EG-rättsligt perspektiv med undantag för ett kort omnämnande i en av bilagorna till utredningen. Här skall inte heller

---

<sup>72</sup> SOU 2003:61, s. 97-98

<sup>73</sup> SOU 2003:61, s. 98-99



göras någon större fördjupning, men i alla fall översiktligt utredas i vilken mån det kan finnas eventuella hinder för trängselavgifter i EG-rätten.

I EG:s miljölagstiftning har varje land möjlighet att vidta egna åtgärder med förbehåll för att det handlar om minimiregler.<sup>74</sup> De materiella ramarna för EG:s miljölagstiftning finns i artikel 174. Artikeln handlar om att uppnå mål såsom att bevara, skydda och förbättra miljön, skydda människors hälsa, se till att naturresurser utnyttjas varsamt och förnuftigt, samt att värna om miljöskyddsåtgärder på en internationell nivå. Hur besluten skall tas behandlas i artikel 175, och artikel 176 klargör att åtgärder beslutade med stöd av artikel 175 får lov att vara mer långtgående än vad EG-lagstiftningen anger, så länge de inte är oförenliga med fördraget.<sup>75</sup>

De fyra friheterna; fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital är av grundläggande intresse inom EU. Även miljön är en viktig angelägenhet som måste tas med i beaktande. Båda är viktiga, men kan man påstå att den ena är mer värdefull än den andra? Om man drar det till sin spets kan man säga att en begränsad fri rörlighet kan leda till nedgångar i ekonomin och i längden depression. Om det å andra sidan är miljön som får stå tillbaka, så kan det i värsta fall leda till att vi inte alls är i behov av någon fri rörlighet, eftersom vi genom att inte ta ansvar för miljön istället får ett EU som är obeboeligt. Olika uppfattningar råder rörande vilket av de båda som är mest betydelsefull. Gällande t.ex. transportområdet menar Nilsson att fokus ligger på fri rörlighet över EU:s inre gränser. Där är inte miljöskyddet det högst prioriterade, och får troligtvis ibland stå tillbaka för starkare ekonomiska intressen. Sverige kan inte själv sätta reglerna för miljöpolitiken inom den internationella transportsektorn utan får acceptera att andra länder kan ha lägre ställda miljökrav än de vi har. Miljöskyddskrav är en del av lagstiftningen och politiken i andra länder, men nivån på skyddet kan variera.<sup>76</sup>

Mahmoudi menar å andra sidan att det inte är något i EG-fördraget som pekar på att miljöskydd skulle vara mindre värt än fri rörlighet av varor. Snarare är det så som kommer till uttryck i inledningen av fördraget, att miljöskydd tillhör de allmänna intressena i gemenskapen. Detta framkommer i EG-fördragets artikel 6 där det uttrycks att

---

<sup>74</sup> Nilsson, s. 74

<sup>75</sup> Nilsson, s. 11-12

miljöskyddskraven skall integreras i utformningen och genomförandet av de olika verksamheterna i gemenskapen. Därför bör man utgå från att miljöns skyddsvärde skall vara lika viktigt som varors fria rörlighet.<sup>77</sup>

Trängselavgifter syftar i första hand till att minska trängseln, vilket i förlängningen också kan vara till gagn för miljön. Från EU-kommissionen har generellt uttryckts önskemål om trängselavgifter för att täcka trängselns kostnader. De har också ansett att trängselavgifter kan vara en lösning för de kostnader som olyckor och miljöskador för med sig.<sup>78</sup> Vad gäller konkurrensreglerna kommer troligtvis inte de svenska avgifterna att medföra problem. Slutsatsen blir att eftersom avgifterna riktar sig till alla<sup>79</sup> kan de inte sägas vara diskriminerande, och därför inte heller konkurrenshämmande EG-rättsligt.

---

<sup>76</sup> Nilsson, s. 76

<sup>77</sup> Mahmoudi, s. 70

<sup>78</sup> SOU 2003:61, bilaga 6, s. 4

<sup>79</sup> Förutom specificerade undantag framställda under 5.4.1

## 4 Tidigare utredningar

För att bättre förstå den senaste utredningen om trängselavgifter faller det sig naturligt att undersöka om trängselavgifter är något nytt eller om de varit aktuella även bakåt i tiden. Vid en tillbakablick framkommer att trängselavgifter har varit på gång förr, men av olika anledningar aldrig blivit verklighet. I detta kapitel om tidigare utredningar beskrivs de frågeställningar som behandlats där. Kapitlet avslutas med en summering där det kortfattat förklaras varför de olika förslagen inte genomförts, samt att paralleller dras till den nuvarande utredningen. Det aktuella förslaget till lag om trängselavgifter innehåller i sin tur problematiska frågor och dessa har beskrivits i föregående kapitel.

### 4.1 Storstadstrafikkommittén, STORK

Storstadstrafikkommittén (STORK) lade i slutet av 1980-talet ett förslag om bilavgifter i delbetänkandet Storstadstrafik 3, Bilavgifter<sup>80</sup>. Kommittén ansåg att bilavgifter å ena sidan kunde anses vara en skatt men å andra sidan talade viktiga faktorer för att det handlade om en avgift. Vare sig den skulle anses vara en skatt eller en avgift kom den inte i konflikt med regeringsformen (RF). Då RF och dess förarbeten inte orsakade problem menade man att det var möjligt att reglera bilavgiften statsrättsligt som en avgift.<sup>81</sup>

Den lagstiftning som föreslogs fick till följd att kommuner skulle få ta ut en avgift för fordon att köra på det allmänna gatu- och vägnätet inom ett specifikt område. De kommuner som önskade tillstånd att ta ut bilavgifter skulle ansöka hos regeringen. Tillstånd skulle ges vid vissa trafik- och miljösituationer, och det krävdes att det kunde anses befogat att reducera trafiken för att på så vis minska olägenheter vilka uppstått p.g.a. densamma. Att finansiera infrastrukturbyggande fick således inte vara det huvudsakliga syftet med bilavgifterna. Regeringen skulle besluta hur intäkterna från bilavgifterna skulle användas efter kommunens förslag. Tanken var att intäkterna skulle gå till förbättringar av miljön, samt minskning av trängseln inom ett avgiftsbelagt område. Beslut i övrigt rörande avgiftssystemet skulle fattas av kommunen. Exempel på sådana beslut var systemets

---

<sup>80</sup> SOU 1989:43

<sup>81</sup> SOU 2003:61, s. 41

tekniska och funktionella utformning, avgränsning i detalj av det avgiftsbelagda området, eventuell tidsmässig differentiering, hur stor avgiften skulle vara m.m.<sup>82</sup>

## 4.2 Dennisöverenskommelserna och Vägtullsutredningen

År 1990 beslutade regeringen att utse förhandlare för de tre storstadsregionerna vilka skulle arbeta fram överenskommelser med berörda parter i regionerna. Stockholmsregionens förhandlingsman blev Bengt Dennis, Malmös Sven Hulterström och Ulf Adelsohn förhandlade i Göteborg. Syftet var att genom insatser i trafiksystemet i stort göra respektive regions miljösituation bättre, skapa fler möjligheter för regionens utveckling, samt utvidga tillgängligheten.<sup>83</sup>

I januari 1991, samt september 1992, kom representanter för Folkpartiet, Socialdemokraterna och Moderaterna i Stockholm överens om gemensamma aktioner för att förbättra miljön, göra tillgängligheten större, samt bygga bättre förutsättningar för Stockholmsregionen. Överenskommelsen innebar en yttre tvärled samt en ringled runt Stockholms innerstad. Finansieringen av de nya trafiklederna skulle helt och hållet ske genom avgifter från biltrafiken, s.k. vägtullar. I budgetpropositionen för 1993<sup>84</sup> redovisades överenskommelsen för riksdagen.

Kommunikationsdepartementet kom med ett principförslag till lagstiftning i promemorian Ds 1993:52 Lag om vissa vägtullar i Stockholms län – en modell. Denna remissbehandlades vilket resulterade i att ett omarbetat förslag redovisades i en promemoria i januari 1994.<sup>85</sup> Regeringen kom samma år med förslaget att vägtullar skulle bekosta utbyggnaden av en del av Stockholms läns vägprojekt.<sup>86</sup> En speciell utredare tillkallades av regeringen i mars 1994. Utredarens uppdrag var att bl.a. ge förslag till hur en lagstiftning om vägtullar kunde utformas. I november 1994 kom delbetänkandet Vägtullar i Stockholmsregionen<sup>87</sup>, från Vägtullsutredningen i vilken man klargjorde vissa utvalda övergripande frågor angående vägtullar i Stockholm. Den huvudsakliga kärnan

---

<sup>82</sup> SOU 2003:61, s. 41-42

<sup>83</sup> SOU 2003:61, s. 42

<sup>84</sup> Prop. 1992/93:100, bil. 7, s. 157-159

<sup>85</sup> SOU 2003:61, s. 42

<sup>86</sup> Prop. 1993/94:86, s. 24, 27-28

<sup>87</sup> SOU 1994:142

gällde de överenskommelser om miljö och trafik som staten och regionala företrädare hade enats om, vilka vi idag känner som de s.k. Dennisöverenskommelserna. Lagförslaget från Vägtullsutredningen grundade sig på tankegången i den nämnda promemorian Ds 1993:52. Grunden för förslaget till lagstiftning var att vägtullen statsrättsligt sett skulle ses som en skatt. De särskilda regionala bestämmelserna som t.ex. tariffer, ändamål och områdenas omfattning skrevs in i bilagor till lagen. När ett fordon körde över gränsen till ett tullbelagt område skulle vägtull erläggas till staten. Tullsystemets kostnader skulle dras av och intäkterna skulle till fullo gå till investeringar i yttre tvärleden och ringleden runt innerstaden m.m.<sup>88</sup> Tanken var att regeringen under våren 1995 skulle återkomma till riksdagen med förslag till lagstiftning om vägtullar. Regeringens förordnande om finansiering genom vägtullar godkändes av Riksdagen.<sup>89</sup>

### **4.3 Lagrådsremissen 1996 m.m.**

Våren 1996 lämnade regeringen över en lagrådsremiss till Lagrådet med förslag till lag om vissa vägtullar. Den var i stort i överensstämmelse med det tidigare förslaget i SOU 1994:142. Med anledning av att intäkterna från vägtullarna enbart fick användas för investeringar i vägtrafiksystemet i Stockholms län, ansågs vägtullen vara en specialdestinerad statlig punktskatt. Endast de vägobjekt i Stockholmsregionen som omfattades av beslut om lånegarantier, kunde finansieras med vägtullsinkomster. Varje år skulle tullbeloppen räknas om med hänsyn till den allmänna prisutvecklingen och detta utan riksdagens medverkan. Biltullarna skulle differentieras med hänsyn till vilken viktclass ett fordon tillhörde. Någon differentiering i tid och rum blev däremot inte aktuell. Betalningen av vägtullarna skulle kunna ske på olika sätt. Alternativen var automatiskt eller manuellt, i förväg vid betalstationer när fordonet passerade eller i efterhand. För att automatisk betalning skulle vara möjlig krävdes att fordonets ägare förband sig till ett abonnemang.<sup>90</sup>

Remissens författningsförslag blev till största delen godkänt av Lagrådet, men gav trots det inte upphov till en proposition med förslag till lagstiftning. Regeringen föreslog att riksdagen skulle upphäva sitt beslut att utbyggnaden av vissa vägprojekt i Stockholms län

---

<sup>88</sup> SOU 2003:61, s. 43

<sup>89</sup> SOU 2003:61, s. 42

skulle finansieras av vägtullar.<sup>91</sup> Det hela slutade med att propositionen bifölls av riksdagen och riksdagens tidigare beslut upphävdes.<sup>92</sup>

#### 4.4 Miljöstyrande avgifter i tätort

Betänkandet Miljöstyrande avgifter i tätort<sup>93</sup> lämnades 1999 till regeringen. Av utredningens direktiv framgick att lagstiftningens utgångspunkt skulle vara formulerad på så sätt att det inte var någon tvekan om att införandet av ett avgiftssystem skulle ske genom varje kommuns beslut. Det skulle också vara upp till den enskilda kommunen att utforma och ändra avgiftssystemet inom lagens tillämpliga ramar. Ett förslag till lagstiftning om miljöstyrande avgifter i tätort lämnades i betänkandet. Av förslaget framgick att de tilltänkta vägavgifterna var att anse som statlig skatt. Därmed kunde föreskrifter endast meddelas genom lag, och delegation var inte möjlig för att ge kommunerna makt över de miljöstyrande vägavgifterna. Istället skulle kommunerna få inflytande över systemet genom att de med en anmälan till regeringen skulle få tillämpa lagen i kommunen. Efter det skulle samråd hållas med berörda myndigheter och övriga kommuner. Av intäkterna skulle 75% gå till den aktuella kommunen eller kommunerna.<sup>94</sup>

#### 4.5 Summering

En tillbakablick visar att det inte är enkelt att få till stånd en tillfredsställande lösning som kan godtas av alla. Komplicerade frågor såsom vem som skall ha beslutanderätten, huruvida pålagan skall vara en skatt eller en avgift, samt svårigheter att få allmänhetens acceptans har varit aktuella. Frågan huruvida pålagan är att anse som en skatt eller en avgift har varierat. Den första utredningen, STORK, ansåg att det var fråga om en avgift statsrättsligt sett, medan både Vägtullsutredningen och utredningen om Miljöstyrande avgifter i tätort kom till slutsatsen att det istället rörde sig om en skatt. Den nu aktuella utredningen om trängselavgifter anser precis som de två föregående utredningarna att

---

<sup>90</sup> SOU 2003:61, s. 43

<sup>91</sup> Prop. 1996/97:160, s. 7-8

<sup>92</sup> SOU 2003:61, s. 44

<sup>93</sup> SOU 1998:169, s. 64-65

<sup>94</sup> SOU 2003:61, s.44

avgifterna statsrättsligt sett är att anse som en skatt. Problematiken kring begreppet skatt/avgift har behandlats mera ingående tidigare i avsnitt 3.1.1.

Ingen av de tidigare utredningarna har lett fram till lagstiftning. Vad gäller den s.k. Dennisöverenskommelsen bröts den 1997 bl.a. på grund av biltullarna. Redan från början fanns ett motstånd mot biltullarna och frågan var politiskt känslig. Vissa kommuninvånare var oroliga för att bli utestängda från vägnätet och man var rädd för att avgifterna allvarligt skulle drabba de med låga inkomster. En annan farhåga var att man inte skulle kunna vara anonym i avgiftssystemet. Vidare uttryckte miljörorelsen oro över att avgifterna inte främst skulle gå till styrning av trafiken utan i första hand få ett finansierande syfte. Eftersom möjligheten att få folk att acceptera avgifterna var ouppnåelig, blev avgifterna inte verklighet den gången.<sup>95</sup>

Lagrådsremissen från 1996 föll på att det föreslagna systemet hade så stora brister att regeringen ansåg att det inte skulle utformas enligt utredarens förslag. Man trodde inte att den enskilde trafikanten på ett enkelt sätt skulle förstå och acceptera systemet. Dessutom ansågs utformningen bristfällig eftersom tullstationernas placering inte bidrog till en eftersträvd minskning av innerstadens genomfartstrafik.<sup>96</sup>

Det senaste förslaget, vilket presenteras i nästa kapitel, skiljer sig från de tidigare genom att man denna gång kommer att ha en försöksperiod med trängselavgifterna innan de eventuellt införs permanent genom en folkomröstning. Man är då bl.a. intresserad av att se vilka effekter avgifterna kommer få på trafiken, miljön, näringslivet och människors beteende.

---

<sup>95</sup> Vägverket publikation 2002:136, Vägavgifter i tätorter, En kunskapsöversikt ur svenskt perspektiv, s. 14

<sup>96</sup> SOU 2003:61, s. 44

## 5 Förslag till trängselavgifter i Stockholm

Efter att tidigare utredningar om trängselavgifter behandlats i föregående kapitel kommer den nu aktuella utredningen att redogöras för. Kapitlet är indelat i underrubriker som i tur och ordning tar upp bakgrunden till förslaget, syftet med avgifterna, systemet för avgifterna, trängselavgifternas reglering, vilka som kommer att omfattas av regleringen, var avgifterna kommer att vara tillämpliga, när de skall gälla och hur mycket det kommer att kosta.

### 5.1 Bakgrund till förslag om införande av trängselavgifter

Regeringen bemyndigade den 14 december 2000 chefen för Näringsdepartementet att sätta samman en kommitté. Den fick senare namnet Stockholmsberedningen och uppdraget var att lämna förslag på insatser vilka kunde förbättra transportsystemet inom Stockholms län. Även transportmöjligheterna mellan Stockholm och övriga Mälardalen, landet i övrigt samt internationellt ingick i utredningsuppdraget.<sup>97</sup> Kommittén skulle kontinuerligt redovisa resultatet av sitt arbete till regeringen.<sup>98</sup> Den 14 mars 2002 gav regeringen kommittén ett tilläggsdirektiv<sup>99</sup> där den ombads undersöka hur användningen av trängselavgifter i trafiken kunde genomföras. Ett ytterligare tilläggsdirektiv tilldelades kommittén den 16 januari 2003.<sup>100</sup>

I juni 2003 beslutade fullmäktige i Stockholm att införa trängselavgifter på prov med start 2005, men vägen till permanent införda trängselavgifter är lång. Nya lagar behöver komma till, avtal ingås mellan Stockholms stad, staten och andra parter om hur ansvaret skall fördelas.<sup>101</sup> Under början av hösten 2003 höll man i Stockholms kranskommuner en folkomröstning angående de föreslagna vägavgifterna. Resultatet blev nej till att införa trängselavgifter då 254 026 personer i 12 borgerligt styrda kommuner i Stockholms län röstade. 81,4 % röstade nej medan 15,1 % röstade ja. Valdeltagandet var i snitt 74 %.<sup>102</sup>

---

<sup>97</sup> SOU 2003:61, s. 3-5

<sup>98</sup> Direktiv 2000:96

<sup>99</sup> Direktiv 2002:3

<sup>100</sup> Direktiv 2003:5

<sup>101</sup> [www.stockholm.se](http://www.stockholm.se), Om miljöavgifter, Miljöavgifter, under Hitta Direkt, 031007

<sup>102</sup> [www.svt.se/nyheter](http://www.svt.se/nyheter) SVT:s textsida 118, 030915



Stockholms kommun meddelade i slutet av oktober 2003 att försöket med trängselavgifter skall genomföras som planerat.<sup>103</sup> Stödet för denna linje finns i regeringens budgetproposition där det framgår att regeringen skall ”...bistå försöket och medverka till att det fullföljs.”<sup>104</sup> Miljöavgiftskansliets chef Magnus Carle uttalade ”Även om frågan behandlas i korthet är det ett klargörande av var regeringen står i frågan”.<sup>105</sup>

Förslaget om vägavgifter har kritiserats hårt av flera remissinstanser.<sup>106</sup> Enligt TT underkänns Stockholmsberedningens delbetänkande av Justitieombudsmannen, JO, eftersom denne menar att många frågor är obesvarade, t.ex. hur besluten rent formellt skall fattas. Även Länsstyrelsen i Stockholms län är missnöjd och frågar var intäkterna från trängselavgifterna till sist kommer att hamna. Remisstiden gick ut i oktober 2003. Utvärdering av svaren pågår och efter det är det dags för regeringen att ta ställning till hur betänkandet därefter skall handläggas. Regeringen strävar efter att försöket med trängselavgifter skall gå enligt den bestämda tidsplanen. Det är också upp till regeringen att se till att kollektivtrafiken förbättras och att uppbördssystemet byggs upp.<sup>107</sup>

Tidigast under våren 2004 kommer det exakta startdatumet för försöket med trängselavgifter att bestämmas. Det är planerat att försöket skall påbörjas i början av 2005 och att det skall vara i gång under 18 månader. Under försöksperioden kommer undersökningar att göras i form trafikeffekter, miljöeffekter, attityden hos människor m.m. Därefter under våren 2006 kommer en rapport att sammanställas som utvärderar försöket. Då försöket är avslutat är det dags att avgöra framtiden för trängselavgifterna. Detta kommer att ske genom att Stockholms stads invånare folkomröstas huruvida avgifterna skall bli ett bestående inslag, och det sker då valet går av stapeln den 17 september 2006.<sup>108</sup>

---

<sup>103</sup> [www.stockholm.se](http://www.stockholm.se) Miljöavgifter, 031028

<sup>104</sup> Prop 2003/04:01, volym 1, Trängselavgifter, s. 43

<sup>105</sup> [www.stockholm.se](http://www.stockholm.se) ”Trängselavgifter i budgetpropositionen”, under Miljöavgifter, 031028

<sup>106</sup> [www.svt.se/nyheter](http://www.svt.se/nyheter) sidan 121 031028

<sup>107</sup> Prop 2003/04:1, volym 1, Trängselskatt, s. 225

<sup>108</sup> [www.stockholm.se](http://www.stockholm.se) ”När ska miljöavgifter införas?”, under Miljöavgifter, 040114

## 5.2 Syftet med avgifterna

Syftet med försöket med trängselavgifter är att få en bättre framkomlighet för trafiken i Stockholm samt att minska belastningen på de vägar med mest trafik. Ambitionen är också att reducera trafikens utsläpp och därmed förbättra kvaliteten på luften, samt att minska biltrafikens negativa hälsoeffekter. Tanken är vidare att man vill ta reda på hur ett system med trängselavgifter fungerar i praktiken. Exempelvis är man intresserad av hur avgifterna påverkar vårt beteende och våra resvanor. Det som avgifterna syftar till, och det man hoppas på, är att fler väljer att resa när det inte är högtrafik och att fler väljer att åka med kollektivtrafiken. Detta för att miljön skall förbättras och framkomligheten i trafiken skall öka.<sup>109</sup>

## 5.3 System för avgifterna

För att trängselavgifterna skall fungera som tänkt krävs ett tekniskt system. Upphandlingens första fas med bl.a. tekniska system till avgiftsförsöket är slutförd. Leverantörer har fått anmäla intresse om att lämna anbud i upphandlingens första del, kallad kvalificeringsfasen. Några leverantörer kommer därefter att bli uttagna till den slutliga upphandlingsprocessen. Redan nu är upphandlingen igång och om allt går enligt planerna beräknas upphandlingen vara avslutad före sommaren 2004.

För det försök som skall inledas i Stockholm kommer *korthållskommunikation* att användas. Det betyder att en dosa fästs på insidan av fordonets vindruta och genom dosan blir automatisk betalning möjlig när en betalstation passeras. Ett särskilt konto kommer vara kopplat till varje dosa. Troligen kommer betalning även att kunna ske via internet och mobiltelefon.<sup>110</sup> Fordon utan dosa kommer att ges möjlighet att betala avgift vid t.ex. bensinstationer. Dessa fordon som saknar dosa kan då köpa ett dagtillstånd vilket kopplas till registreringsnumret. För det fall trafikanter försöker köra i avgiftsbelagt område utan att erlägga avgift kommer fordonets nummerskylt att videoregistreras. Likadant blir det för de fordon som saknar dosa och istället köpt dagtillstånd.<sup>111</sup>

<sup>109</sup> [www.stockholm.se](http://www.stockholm.se), "Varför miljöavgifter?", under Miljöavgifter, 040114

<sup>110</sup> [www.stockholm.se](http://www.stockholm.se), "Tekniskt system", under Miljöavgifter ,031007, samt "Hur fungerar miljöavgifterna?" 040114

<sup>111</sup> SOU 2003:61, s. 97

## 5.4 Trängselavgifternas reglering

För att trängselavgifter skall bli möjliga att genomföra krävs en rättslig reglering av desamma. Det formella beslutet om att införa trängselavgifter kommer att fattas av regering och riksdag. Stockholmsberedningen har så här långt lämnat ett förslag till lag om trängselavgifter vilket återfinns som bilaga till uppsatsen. Den föreslagna regleringen redovisas nedan

### 5.4.1 Fordon omfattade av regleringen

Huvudregeln kommer att vara att för färd med bil skall trängselavgift betalas. Vad som avses med bil framkommer av lag (2001:559) om vägtrafikdefinitioner, där det av 2§ framgår att med bil avses *”Ett motorfordon som är försett med tre eller flera hjul eller medar eller med band och som inte är att anse som en motorcykel eller en moped. Bilar delas in i personbilar, lastbilar och bussar.”* Bilens ägare kommer att vara ansvarig för att trängselavgift betalas.<sup>112</sup> Enligt förslaget kommer vissa grupper av trafikanter att vara undantagna från att avlägga trängselavgift. Dessa är motorcyklar, uttryckningsfordon, fordon med handikapptillstånd, skolskjutsfordon, färdtjänstfordon, bussar i linjetrafik, taxibilar samt miljöbilar enligt Stockholms stads definition.<sup>113</sup>

### 5.4.2 Avgifternas tillämpningsområde

För att avgifterna skall få önskad effekt skall de tas ut på platser där trängseln vanligtvis är stor. För Stockholms del talar man om att se till att barriäreffekter hålls nere och att framkomligheten blir bättre i innerstaden. Förslaget innebär att kontrollstationer skall finnas utmed en bestämd zongräns runt Stockholms innerstad. Vad gäller Lidingö, vars enda förbindelse med land går genom innerstaden, föreslås resor mellan Lidingö och övriga delar av länet vara befriade från avgift under förutsättning att inget stopp görs i innerstaden på vägen in eller ut. Tullsnittets priser kommer dock att gälla för resor mellan Lidingö och innerstaden. Som förslaget ser ut idag kommer ingen avgift att tas ut på Essingeleden i början av försöksperioden. Däremot kan det bli aktuellt i ett senare skede,

<sup>112</sup> Förslag till lag om trängselavgift, 2§

<sup>113</sup> [www.stockholm.se](http://www.stockholm.se) ”Zoner, tider och avgifter”, under Miljöavgifter, 031007

och skulle framkomligheten på Essingeleden bli oacceptabel kan alltså avgifter komma att införas även där.<sup>114</sup>

#### 5.4.3 Uttagstider och priser för avgifterna

Eftersom försöket ännu inte påbörjats är tidangivelserna fortfarande preliminära. Enligt det senaste förslaget vilket kom strax före jul, skall trängselavgift tas ut i högtrafik, vilket innebär vardagar mellan kl 06.00 och 18.30.

Följande tider och avgifter föreslås gälla vid passage av yttre gränsson:

06.30 – 07.00	10 kr
07.00 – 07.30	15 kr
07.30 – 08.30	20 kr
08.30 – 09.00	15 kr
09.00 – 15.30	10 kr
15.30 – 16.00	15 kr
16.00 – 17.30	20 kr
17.30 – 18.00	15 kr
18.00 - 18.30	10 kr

Även om en trafikant skulle passera de olika zonerna många gånger per dygn skall enligt förslaget ett maxtak på 60 kr tillämpas.<sup>115</sup>

Det kommer att finnas tidpunkter på dygnet som är helt avgiftsfria och det är vardagar kl 18.30 till 06.30. Därutöver kommer lördag, söndag, helgdag och dag före helgdag också att vara tidsperioder vilka är fria från avgift. Tidsintervallerna och storleken på avgifterna kan ses som vägledande, men kan komma att ändras både fram till försöket inleds och även när försöket med trängselavgifter pågår. Alla avgiftspassager kommer att vara dubbelriktade. Maxavgiften bör enligt förslaget gälla för såväl nytto- som privattrafiken.<sup>116</sup>

Slutsatsen som kan dras från den föreslagna regleringen, är att man genom att vara tydlig med information rörande tider, avgifter och omfattning, hoppas få allmänhetens förståelse för försöket med trängselavgifterna.

<sup>114</sup> [www.stockholm.se](http://www.stockholm.se) ”Var gäller miljöavgifterna?”, under Miljöavgifter, 040114

<sup>115</sup> [www.stockholm.se](http://www.stockholm.se) ”Var gäller miljöavgifterna?”, under Miljöavgifter, 040315

<sup>116</sup> [www.stockholm.se](http://www.stockholm.se) ”Zoner, tider och avgifter”, under Miljöavgifter, 031007

## 6 Andra länders regleringar

Sverige är inte ensamt om att vilja införa trängselavgifter. Trafiken och dess verkningar är idag inte bara ett lokalt problem utan även ett globalt. Trots den alltmer ökande medvetenheten om trafikens negativa effekter är det inte mer än en knapp handfull länder som tagit sig an problemet ordentligt.

Olika länder har genom åren företagit studier angående hur avgiftssystem kan tänkas påverka trafiken. Dock saknas det empirisk kunskap om trängselavgiftssystemen eftersom de flesta förslagen inte kommit längre än att just vara förslag. Endast i Singapore och i London har system införts vilka har som huvudsakligt syfte att minska trängseln. Det finns även andra avgiftssystem där fordonsföraren får betala för att köra på vissa vägar. I de fallen är man oftast ute efter att erhålla intäkter i syfte att möjliggöra finansiering av en speciell väg, samt att försöka göra miljön bättre.

Av de system för trängselavgifter som införts eller föreslagits är huvudregeln att påverkan sker främst lokalt. Effekten på bilresandet totalt i omgivande regioner brukar vara relativt liten. Anledningen till detta är att avgifterna bara nyttjas där trängsel tenderar att uppstå och vanligtvis handlar det om en väldigt liten del av regionens sammanlagda bilresande. Beroende på hur trängselavgifterna bestäms kan man få olika miljöeffekter. För att kunna göra en komparativ jämförelse länderna emellan, och även jämfört med Sverige, försöker jag nedan i avsnitt 6.5 att belysa kriterierna vem avgifterna vänder sig till, vad tanken bakom dem är, hur de tas ut och när de tas ut.

### 6.1 Singapore

Först ut med att använda trängselavgifter var Singapore som så tidigt som 1975 införde en områdesavgift för att köra in i innerstaden. Att avgifter infördes berodde på att marken var hårt exploaterad och välståndet jämförelsevis högt, vilket fick till följd att man såg restriktioner på biltrafiken som en nödvändighet för att undvika framkomlighetsproblem.<sup>117</sup> För att få en bild av befolkningstätheten i Singapore kan sägas

---

<sup>117</sup> Vägverkets publikation 2002:136, Vägavgifter i tätort, En kunskapsöversikt ur svenskt perspektiv, s. 9

att det är en av världens minsta stater där ytan är i storlek med halva Öland och en folkmängd bestående av nästan 4 miljoner människor.<sup>118</sup>

Syftet med avgiftssystemet var att kunna styra trafiken så att framkomligheten blev bättre och trängseln därmed minskade. Från början var bilavgiftssystemet manuellt och först 1998 gick man över till ett helautomatiskt system. Systemet är elektroniskt och har olika avgifter beroende på fordonstyp, tid och plats. Det avgiftsbelagda området består av olika distrikt. Avgift måste erläggas på vardagar mellan kl. 07.30-19.00, dock ej på motorvägar där det istället gäller mellan kl. 07.30-09.30. På drygt 40 olika platser debiteras avgifter. Storleken på avgiften beror på medelhastigheten för att uppnå en bra framkomlighet. Avgiften höjs om snitthastigheten minskar och tvärtom sänks den om snitthastigheten ökar. Under rusningstid kan avgiften per avgiftsportal variera från som lägst några kronor upp till ca 15 kronor. En gång i kvartalet revideras taxorna och vid varje avgiftsportal finns elektroniska anslagstavlor där den aktuella avgiften visas. För att främja miljön debiteras en lägre avgift för el- och hybridbilar vilket är en nyhet från 2001. I övrigt har man satsat på kollektivtrafiken samt begränsningar på bilinnehav på så vis att ett visst antal bilinnehavslicenser regelbundet auktioneras ut. Båda åtgärderna i syfte att minska Singapores biltrafik.<sup>119</sup>

Alla avgifter tillfaller statens budget, och förklaringen till att man lyckas med detta beror troligtvis på att kommun, region och stat är identiska med varandra.<sup>120</sup> Alla tre styrs av premiärministern och dennes regering. När Singapores vägavgifter först skulle införas fanns det invändningar rörande tekniken, men acceptansen ökade efter hand när tekniken visade sig hålla måttet. Intäkterna från vägavgifterna går direkt in i statskassan och är således inte öronmärkta på något vis.<sup>121</sup>

---

<sup>118</sup> Gorpe, Peter, Singapores modell för trafikstyrning – något för Stockholm?, s. 13, KFB-rapport 2000:56

<sup>119</sup> SOU 2003:61, s. 45-46

<sup>120</sup> Vägverket Publikation 2002:136, s. 9

<sup>121</sup> Gorpe, Peter, Singapores modell för trafikstyrning – något för Stockholm?, s. 16, samt Vägverket Publikation 2002:136, s. 56-57

## 6.2 Norge

Norsk lagstiftning gällande vägavgifter på allmänna vägar tillkom i början av 1960-talet. Villkoret var att intäkterna skulle gå till speciella investeringsprogram och när dessa ansågs fullföljda skulle avgifterna upphöra. Ett krav för att möjliggöra avgifterna var att både regeringen och regionala politiska organ gav sitt godkännande. Då fler nya vägar behövdes i landet, men bristen på pengar var ett problem, var vägavgifter ett tilltalande alternativ. Statens utlovade bidrag vid införande av avgifter fungerade som incitament till regional politisk enighet.<sup>122</sup>

Efter en allt mer ökande trängsel på vägarna under 1980-talet infördes elektroniska vägtullar i Oslo 1990. För att investeringar i vägar skulle bli verklighet inom överskådlig tid blev införandet av vägtullar lösningen. Investeringspaketet kallades ”Oslopakken” och tullarna var tänkta att vara i bruk till 2007. Redan nu är dock ”Oslopakke II” aktuell vilket kan innebära att tullarna får fortsätta längre. Anledningen till att systemet med tullar troligtvis kommer att finnas kvar är att många investeringar ännu inte blivit genomförda och nya dessutom tillkommer.<sup>123</sup>

I Oslo har trafiken lagts om till en del stora och nybyggda trafikleder, vilket givit en positiv effekt på miljön och framkomligheten i innerstaden. Avgifterna har inte lett till en minskning av trafiken totalt sett. Man dock tror att de bidragit till att trafikökningen inte blivit så stor som den annars kunde vara. Poängen med Oslos avgifter har dock aldrig varit att reducera trafiken utan att ge intäkter till byggande av vägar som leder trafiken ut från staden till platser som är mindre känsliga ur miljösynpunkt.<sup>124</sup>

Undersökningar har visat att majoriteten av den norska allmänheten var negativt inställda till avgifterna inledningsvis. Allt eftersom tiden har gått har emellertid folket blivit övervägande positiva. Ändå ökade antalet negativt inställda en period mellan år 2000 och

---

<sup>122</sup>Ramjerdi, Farideh, An evaluation of the impact of the Oslo toll scheme on travel behaviour. I: Johansson och Mattsson (red): Road pricing: Theory, Empirical Assessment and Policy, 1994, Kluwer Academic Publishers, samt Vägverket Publikation 2002:136 s. 57

<sup>123</sup> Gorpe, Peter, Dags för trängselavgifter i Stockholmstrafiken! –Referat från en konferens. S. 8-9, VINNOVA Rapport VR 2001:28, samt Vägverkets publikation 2002:136, s. 9-10

<sup>124</sup> Gorpe, Peter, Dags för trängselavgifter i Stockholmstrafiken!, s. 9

2001, troligtvis beroende på att ett nytt avgiftspaket var aktuellt.<sup>125</sup> Vägavgifterna i Oslo används inte som ett medel att styra trafiken eftersom den befintliga lagstiftningen inte ger utrymme för det. Emellertid finns nu ett lagförslag som skall möjliggöra riktig ”road pricing” så att miljön skall kunna förbättras. Syftet med dagens bompengsystem bygger på att trafikflödena hålls öppna och att finansieringen till vägarna därmed fortsätter.<sup>126</sup>

### 6.3 Storbritannien

Diskussionerna om trängselavgifter i London har pågått länge. En lag som skulle möjliggöra trängselavgifter stiftades av den föregående regeringen.<sup>127</sup> Lagen om trängselavgifter i England har vissa villkor för vägavgifterna.<sup>128</sup> Dessa består i att

- den nationella regeringen skall delta i utformningen av avgifterna,
- avgifterna skall ingå i en större transportstrategi,
- investeringar och underhåll av infrastruktur skall tilldelas överskott från avgifterna.

De medel som kommer in från avgifterna skall gå till infrastrukturförbättringar, men i första rummet skall avgifterna leda till att trängseln minskar. I februari 2003 togs ett trängselavgiftssystem i bruk i Londons centrala delar. Förberedelse- och förankringsarbetet hade varit igång sedan år 2000 och innan dess hade man noggrant undersökt hur det tänkta systemet skulle se ut.<sup>129</sup>

Både bilar och lastbilar som önskar köra i centrala London på vardagar mellan 07.00 och 18.30 betalar ca 70 kr. För den summan får de köra i det avgiftsbelagda området hur mycket de vill under en dag. Varierande typer av rabatter, undantag och dispenser existerar. Principen för systemet är att fotografering sker av de fordon som kör inom det avgiftsbelagda området och därför förekommer inte tullstationer. Därefter jämförs registreringsnumret med ett register över fordon som erlagt avgiften i förväg. Det går bra

<sup>125</sup> Tretvik (2002) Urban road pricing in Norway: Public acceptability and travel behaviour, s. 6. Presenterad på MC-ICAM konferensen, Dresden, maj 2002. Tillgänglig på [www.strafica.fi/mcicam/conferences-dresden.html](http://www.strafica.fi/mcicam/conferences-dresden.html).

<sup>126</sup> Naturvårdsverket, Vägavgifter, Lägesanalyser i Sverige och världen. Rapport 5182, s. 17

<sup>127</sup> SOU 2003:61, s. 46

<sup>128</sup> Vägverket, Publikation 2002:136, s. 58

<sup>129</sup> SOU 2003:61, s. 46-47



att betala i efterhand samma dag, men efter det blir avgiften genast större. Kameror är uppsatta både inne i avgiftszonen och på gränsen till den.<sup>130</sup>

Pengarna som kommer in skall de första tio åren satsas på både bil- och kollektivtrafik i London. Hur intäkterna skall användas är något Londonregionen själv avgör. Löftet från regeringen är att statliga anslag till regionen inte skall minskas. Anslagen skall alltså även fortsättningsvis tilldelas regionen precis som innan avgifterna gjorde sitt inträde.<sup>131</sup> En undersökning gjord efter att systemet varit i bruk i sex månader visade att trafikförseningarna minskat med ca 30% i centrala London. Omkring 60 000 färre bilrörelser per dag registreras i betalzonen. Man uppskattar att 20-30% av dessa har valt vägar utanför zonen, ca 50-60% har gått över till att använda allmänna kommunikationsmedel och 15-25% har valt att samåka i bil eller att köra mc eller cykel, alternativt att resa utanför avgiftsbelagda tider.<sup>132</sup>

## 6.4 USA

1995 byggdes en privatfinansierad motorväg i Kalifornien där tullar automatiskt tas upp genom en elektronisk bricka som är fäst på vindrutan. Tanken är att avgifterna skall hållas på en nivå där friflödes hastigheten 105 km/h kan uppnås. Intäkterna går i första hand till företaget som byggde vägen, och i andra hand till staten när en viss gräns överskrids. Meningen är att avgiften skall leda till att köer inte uppstår och avgiften kan då sägas vara en trängselavgift. På senare år har flera vägar avgiftsbelagts i USA och många av dem har privata operatörer.<sup>133</sup> Framkomlighetsproblem kan också lösas med så kallade HOT-lanes vilket är en förkortning av High Occupancy Toll. Dessa finns bl.a. i Kalifornien. De är speciella körfält på vägen där bara de som betalat en avgift, samåkande bilister samt bussar får köra. Storleken på avgiften skall göra att hastigheten hålls uppe och ett fritt flöde uppnås. När det behövs kan avgifterna justeras upp eller ner med hänsyn till tiden på dygnet och tidsintervallerna kan vara så små som en kvart.<sup>134</sup>

---

<sup>130</sup> SOU 2003:61, s. 47

<sup>131</sup> SOU 2003:61, s. 47

<sup>132</sup> [www.stockholm.se](http://www.stockholm.se) länk till Transport for London, "Congestion Charging 6 months on" (2003-10-23), 040119

<sup>133</sup> SOU 2003:61, s. 47-48

<sup>134</sup> SOU 2003:61, s.48

## 6.5 Jämförelse mellan de olika systemen

Singapore, Norge, Storbritannien, USA och Sverige är länder vilka har infört eller är på gång att införa vägavgifter. Det finns både skillnader och likheter dem emellan.

Storbritannien och Norge är lika i det avseendet att i båda länderna går intäkterna till att förbättra infrastrukturen. Däremot skiljer de sig vad gäller huvudsyftet. I Norge används intäkterna i första hand till infrastrukturförbättringar medan lagstiftningen i Storbritannien ställer kravet att avgifternas primära mål skall vara att minska trängseln.<sup>135</sup> David Banister anser dock att det brittiska systemet har två huvudsyften, dels att minska trängseln, dels att öka investeringarna i allmänna kommunikationsmedel och andra transportprojekt.<sup>136</sup> Däremot håller han med om att intäkterna i Norge i första hand går till nya vägar och att tankarna inte alls gått åt trängselminskning. Av Singapore, Norge och Storbritannien är det bara i Singapore som man direkt anpassar avgifterna till mängden trafik. Systemet i Storbritannien är däremot enklare med bestämda gränser, tider och avgifter.

Vid jämförelse mellan de ovan nämnda länderna och det svenska förslaget, kommer det svenska systemet i mycket att efterlikna det engelska. Vår lag om trängselavgifter kommer att tillämpa fasta avgifter på bestämda tider med undantag för vissa trafikgrupper och huvudsyftet blir att minska trängseln.

USA:s HOT-lanes i Kalifornien liknar systemet i Singapore. På båda platserna eftersträvar man ett bättre flöde och rytm i trafiken. Systemen i USA och Singapore kan uppfattas som intelligenta i och med att de sätter avgiften efter hastigheten. Samtidigt är det system som värdesätter hastighet och stress. Sävlig het uppskattas ej med andra ord. Kanske ligger också skillnaden mellan USA/Singapore jämfört med Storbritannien/Sverige i en kulturmentalitet. Hos oss i Sverige och i Storbritannien verkar en förutsebarhet och en trygghet vara efterfrågade genom att man vill veta hur mycket det kommer att kosta om man kör in i ett avgiftsbelagt område. I USA och Singapore lever man i en verklighet som till viss del skiljer sig från vår egen. Där finns fler människor, och man är van att på ett annat sätt konkurrera om utrymmet, och i det ligger att allting har ett pris. Tid är pengar.

---

<sup>135</sup> Vägverket, Publikation 2002:136, s. 58

Avgifterna vänder sig som huvudregel till alla. I Sverige kommer undantag från skyldighet att betala trängselavgift att vara tillämpligt på vissa grupper vilka jag nämnt ovan i avsnitt 5.4.1. Dessa är motorcyklar, utryckningsfordon, fordon med handikapptillstånd, skolskjutsfordon, färdtjänstfordon, bussar i linjetrafik och taxibilar. Även i Norge och Storbritannien har man också olika undantag, som exempel kan nämnas att motorcyklar inte omfattas av avgiftsplikten och detta i första hand på grund av praktiska skäl såsom att tekniken inte är så utvecklad att den kan hantera dem. Motorcyklar bidrar även de till trängsel, om än inte i lika stor grad som bilar.<sup>137</sup> I Stockholm föreslås miljöbilar vara befriade från betalning och i Singapore betalar el- och hybridbilar en lägre avgift.

En gemensam tanke bakom avgifterna är just det trängselminskande syftet. Det har Singapore, Storbritannien, USA och Sverige som mål med avgifterna. I Norge däremot är det primära att finansiera vägbyggen. Storbritannien vill också att avgifterna till viss del skall gå till infrastrukturförbättringar. Ingen av länderna har ett uttalat miljövinstsyfte, även om det indirekt blir resultatet.

Sättet avgifterna tas ut på varierar. Singapore har ett helautomatiskt elektroniskt system, även i Norge är det ett elektroniskt system medan Storbritannien tillämpar fotografering av fordonen för att i efterhand kontrollera huruvida avgift är erlagd. I Sverige kommer korthållskommunikation att tillämpas vilket innebär att en dosa fästs på fordonets vindruta och den avläses när fordonet passerar betalstationer. Således kommer elektronisk teknik att tillämpas även i Sverige. Tidpunkterna för avgiftsuttag är dagtid på vardagar i Singapore, Storbritannien och så kommer det även att vara i Sverige. I Norge tas avgift ut vid varje tillfälle.

Sverige skulle kunna dra nytta av de erfarenheter som gjorts utomlands, framförallt från Storbritannien, eftersom deras system i stort liknar det planerade svenska systemet. Även Singapore med sina ”intelligenta” avgifter, vilka strävar efter att en bestämd hastighet och att ett bra flöde i trafiken skall upprätthållas, kan vara till inspiration.

---

<sup>136</sup> Banister, David, International Social Science Journal, juni 2003, vol. 55, issue 2, ”Critical pragmatism and congestion charging in London”, s. 252

## 7 Analys

Här i kapitel sju analyseras de två frågeställningarna om syftet att minska trängseln och därmed utsläppen uppnås med trängselavgifter, samt vilka hinder eller möjligheter som finns med trängselavgifter ur ett miljöperspektiv. Frågorna tas upp i ljuset av det som tidigare behandlats i uppsatsen.

### 7.1 Kan trängselavgifterna medverka till att minska trängseln i trafiken och därigenom minska utsläppen?

Stockholmsberedningen är av den uppfattningen och menar att det kan finnas två huvudsyften med avgifter i vägtrafiken, nämligen att finansiera trafikåtgärder och att styra vägtrafiken.<sup>138</sup> Det är två viktiga syften i en tid när statens ekonomi blir allt mer ansträngd. Tanken är att människor skall fråga sig själva om de är villiga att betala en avgift för att kunna köra sitt fordon en viss sträcka. Många kommer att svara jakande på frågan, medan andra ser sig om efter alternativa sätt att ta sig fram. Anledningarna till att vissa kommer att ställa bilen är sannolikt flera. Vid valet mellan en avgiftsfri väg och en avgiftsbelagd väg väljer säkert många den som är gratis. Då under förutsättning att det rör sig om ungefär samma sträcka, för de flesta tycker inte om att se sig själv som förlorare, varken i tid eller pengar. Resultatet blir att trängseln minskar på den avgiftsbelagda vägen och det trängselminskande syftet uppnås, vilket är gott i sig.

Trots åtgärderna kommer det troligtvis inte att vara tillräckligt för att varaktigt lösa det ytterst allvarliga problemet med de skadliga utsläppen från fordonen. Av den anledningen vore det önskvärt om Stockholmsberedningen som ett ytterligare huvudsyfte även framhållit vikten av miljöns utsatthet. Beredningen verkar mer se miljövinster som en slags bonus på köpet. Stockholmsberedningen talar om att styrande avgifter kan vara ett sätt att minska trängseln och resultatet är att framkomligheten på vägarna blir bättre. Som ett ytterligare skäl nämner de att miljön förbättras.<sup>139</sup> Med tanke på vilken överväldigande majoritet av stockholmarna som i folkomröstningen tidigare i höst framförde ett uttalat nej till trängselavgifter, så kan det ifrågasättas om inte ett miljöargument borde lyftas fram

---

<sup>137</sup> SOU 2003:61, s. 112

<sup>138</sup> SOU 2003:61, s. 39

tydligare. Om inte annat för att den trängselminskande effekten verkligen skall ha en chans att bli verklighet.

Stockholmsberedningen uttrycker vidare att ett system för trängselavgifter med miljöförbättrande avsikt skulle kunna reducera den trängselminskande effekten om olika vägar fick olika storlek på avgifterna. Syftet om minskad trängsel skulle då inte uppnås. Man poängterar att en kombination av de olika syftena såsom minskning av trängseln och miljöförbättring ändock är möjlig att uppnå i samma avgiftssystem. De tycker däremot inte att det är lätt att se hur detta kan te sig. Beredningen uttalar att en positiv effekt till följd av trängselavgifter är att det generellt sett sker en trafikminskning. Enligt beredningen kan miljöförbättringar uppnås utan att den trängselminskande egenskapen hos avgiftssystemet påverkas. Lösningen är att fordon skall betala olika avgift beroende på vilka miljöegenskaper fordonet besitter. I det fall en sådan direktriktad anpassning av avgiftssystemet sker tror beredningen att en miljövinst uppnås.<sup>140</sup>

Med utvecklingen av nya bilar, och allt högre ställda miljökrav på utsläppen från bilarna, kommer med tiden allt fler att använda sig av fordon som är skonsamma mot miljön. Det blir miljömässigt en uppåtgående spiral, ett s.k. ”race to the top”. Att det är något som är positivt råder ingen tvekan om. Frågan som ändock dyker upp är vad man tar sig till om ett antal år när så gott som alla fordon uppfyller miljökraven? Naturligtvis är det bra om fordonen blir miljövänliga, men dagen då alla bilar uppfyller miljökraven och betalar den lägsta avgiften kommer vägarna att riskeras att korkas igen på nytt. Kanske är detta inget problem om nya miljökrav hela tiden kommer att vara steget före utvecklingen av fordonen och i så fall kommer det alltid att finnas ”gamla” fordon som inte uppfyller de strängaste kraven, och de får då betala högre avgifter och därmed hålls antalet fordon nere i alla fall. Lösningen kan annars kanske vara att höja avgifterna ytterligare.

Stockholmsberedningen framhåller vikten av att sätta avgifter i vägsystemet i en bredare strategi för att komma åt problemen med trängsel och oacceptabel miljö i trafiken. Man trycker på att det är nödvändigt att se till helheten och lägga upp en strategi där

---

<sup>139</sup> SOU 2003:61, s. 39

<sup>140</sup> SOU 2003:61, s. 39-40

kollektivtrafiken, vägar och järnvägar byggs ut och att även andra åtgärder vidtas.<sup>141</sup> Av förklarliga skäl måste man satsa på utvidgad kollektivtrafik om trängselavgifter införs. Många människor kommer att sluta ta bilen till arbetet p.g.a. avgifterna och det är nödvändigt att de erbjuds ett acceptabelt alternativ.

På Miljöavgiftskansliet i Stockholm förutsätter man att extra kollektivtrafikmedel tillsätts innan försöket drar igång 2005.<sup>142</sup> SL kommer redan innan försöket inleds att förstärka kollektivtrafiken. I första hand handlar det då om att sätta in fler bussar. Ingen som idag reser kollektivt skall behöva uppleva en försämring enligt Miljöavgiftskansliet. För att det trängselminskande syftet skall kunna uppnås krävs det troligtvis att allmänheten får klart för sig att avgifterna leder till en konkret förbättring. Som exempel kan Oslo nämnas, där en första ny citytunnel stod klar innan man startade tullsystemet. Det ansågs angeläget att trafikanterna i förväg kunde se att de skulle få något konkret för avgifterna.<sup>143</sup>

En lag om trängselavgifter kan i bästa fall medverka till att trängseln minskar, vilket ger effekten att utsläppen reduceras, och att miljön dessutom förbättras. Avgörande för trängselavgifternas potential är till hur stor del de vinner allmänhetens acceptans. Människor måste få förtroende för lagen och tycka att den är rättfärdig och fyller ett syfte. Först då har instrumentet trängselavgifter potential att efterlysdas och accepteras. Studier visar att avgifternas utformning är viktig, och att ett flertal faktorer spelar in för att vinna allmänhetens förtroende och acceptans. Som exempel kan nämnas<sup>144</sup>

- syftet med avgifterna
- vad intäkterna används till
- avgiftssystemets utformning såsom storleken på avgifterna, när och var de tas ut, och vilken teknik som används
- vem som bestämmer om avgiftsnivån
- vilka andra åtgärder som också används för att förbättra trafiken

---

<sup>141</sup> SOU 2003:61, s. 40

<sup>142</sup> Telefonsamtal med Kåre Ström på Miljöavgiftskansliet, 031118.

<sup>143</sup> Gorpe, Peter, Dags för trängselavgifter i Stockholmstrafiken!, s. 8

<sup>144</sup> Jones, Peter M. Acceptability of transport pricing strategies: Meeting the challenge. Presenterad på MC-ICAM konferensen, Dresden, maj 2002. Tillgänglig på [www.strafica.fi/mcicam/conferences-dresden.html](http://www.strafica.fi/mcicam/conferences-dresden.html), samt Jones, Peter M, Road pricing: The public viewpoint. 1995, s. 167, 175-177, I: Johansson och Mattsson (red.): Road pricing: Theory, Empirical Assessment and Policy. Kluwer Academic Publishers, samt Vägverket, Publikation 2002:136, Vägavgifter i tätorter, En kunskapsöversikt ur svenskt perspektiv, s. 51-52

En första förutsättning för acceptans av trängselavgifter är att trängseln på vägarna är ett stort problem. Det är viktigt att avgifterna ses som en lösning på trängselproblemet. Helst skall det stå klart att avgifterna är nödvändiga för att finansiera åtgärder för att minska trängseln eller att allmänheten övertygats om att andra åtgärder inte räcker till. Det som avgör om man är för eller emot trängselavgifter, är dels tron på huruvida de fungerar eller inte, dels om de kan uppfattas som rättvisa.<sup>145</sup> Det är också visat att graden av acceptans påverkas av information om effekter av olika åtgärder samt information om trafiksituationen.<sup>146</sup>

Viktigt är att avgifterna har ett klart uttalat syfte som t.ex. att trängseln i rusningstrafiken skall minska.<sup>147</sup> Avgifterna måste utformas på ett trovärdigt sätt. Lämpligt är att avgifterna är designade så att de löser de problem de är tänkta att lösa. Ett sätt är att en lägre avgift eller ingen avgift tas ut när det är lugnt medan avgiften är desto högre i rusningstid. Systemet måste utformas på ett någorlunda enkelt sätt så att det blir begripligt för allmänheten. Samtidigt är det en fördel om det har en viss finess för att klara av olika avgifter beroende på trafikintensiteten. Det får dock inte bli för avancerat så att folk inte förstår, eftersom det då är lätt att det uppfattas som slumpmässigt och orättvist.<sup>148</sup>

För att avgifterna skall ha potential att bli en framgång krävs att de ingår i ett större sammanhang tillsammans med andra åtgärder. Intäkternas nytta från trängselavgifterna måste synas och från politiskt håll krävs en tydlig vilja. Satsningar på kollektivtrafiken, förbättringar av vägar och tydlig information för trafikanterna är exempel på möjliga medel för att avgifterna skall bli en framgång. Det är också viktigt att avgifterna tas ut på tider och platser där trängsel brukar uppstå. Genom att endast ta ut avgifter när det verkligen är påkallat får man ett bra verktyg. Om avgifter tas ut på platser och tider när det egentligen inte är nödvändigt finns risk att de tas för en extraskatt och tappar sin funktion.

<sup>145</sup> Rölle, What would you accept? Effectiveness, Equity and other factors explaining the acceptability of transport policies. Presenterad på MC-ICAM konferensen, Dresden, maj 2002, tillgänglig på [www.strafica.fi/mcicam/conferences-dresden.html](http://www.strafica.fi/mcicam/conferences-dresden.html). samt Goodwin, P.B. och Jones, P.M. Road pricing: The political and strategic possibilities, i Systems of road infrastructure cost coverage, Round Table Report 80, European Conference of Ministers of transport, s. 35-37, Paris, 1989, samt Vägverket, Publikation 2002:136, s. 52

<sup>146</sup> Jones, P. Acceptability of transport pricing strategies: Meeting the challenge. Presenterad på MC-ICAM konferensen, Dresden, maj 2002. Tillgänglig på [www.strafica.fi/mcicam/conferences-dresden.html](http://www.strafica.fi/mcicam/conferences-dresden.html). Samt Vägverket, Publikation 2002:136, s. 52, se deras hänvisning till PATS 2001, vilken jag tyvärr inte hittat.

<sup>147</sup> Vägverket, Publikation 2002:136, s. 53, se deras hänvisning till PATS 2001, PRIMA 2000, vilka jag ej funnit.

Det krävs därför att det finns alternativ för de som inte vill betala avgifterna. Ett sätt är en utbyggd kollektivtrafik och möjligheten att lätt få information om vilka vägar som är hårdast belastade etc.<sup>149</sup>

En förutsättning för att vinna acceptans är att avgifterna går tillbaka till regionen.<sup>150</sup> Intäkterna från försöket med trängselavgifter i Stockholm skall användas till investeringar i infrastruktur och kollektivtrafik i stockholmsregionen. Stockholm skall få bibehålla sina övriga infrastrukturanslag trots att regionen kommer att erhålla intäkter från avgiftsförsöket. De högsta avgifterna kommer enligt förslaget att tas ut när trängselproblemen är som svårast vilket är under rusningstrafiken på morgonen och eftermiddagen. Som trafikant har man därmed möjlighet att förlägga sina resor till tider när avgiften är något lägre eller kan man välja att utnyttja allmänna kommunikationsmedel. Trängselavgifter bör därför ha potential att vinna allmänhetens acceptans.

## **7.2 Vad finns det för hinder och/eller möjligheter med trängselavgifter ur ett miljöperspektiv?**

Vilka hinder respektive möjligheter trängselavgifter kan ge ur miljöns perspektiv hänger mycket på hur de kommer att regleras. Det tycks dock som att det till övervägande del är betydligt fler möjligheter än hinder med trängselavgifter.

När det gäller fordonstrafiken reflekterar säkerligen de flesta inte över vad deras enskilda handlande leder till i förlängningen. För många är bilen det självklara transportmedlet oavsett sträcka eller ärende. Om miljön skall ha en möjlighet till förbättring krävs att gamla invanda mönster bryts. Här har lagstiftaren en möjlighet att vara vägledande och informera allmänheten om situationens allvar. Ingenting kan förändras över en natt, men

---

<sup>148</sup> Vägverket, Publikation 2002:136, s. 53, se deras hänvisning till Schade 2002, vilken jag ej hittat.

<sup>149</sup> Goodwin och Jones, s. 43, samt Jones (1995), s. 168-169, 178, samt Vägverket, Publikation 2002:136, s. 53, Vägverket hänvisar även till Jones från 1992 men den har jag tyvärr inte hittat.

<sup>150</sup> Johansson, B. och L-G. Mattsson (1995), From Theory and Policy Analysis to the Implementation of Road Pricing: the Stockholm Region in the 1990's. I Johansson och Mattsson (red.): Road pricing: Theory, Empirical Assessment and Policy. s. 185 och 199, samt [www.stockholm.se](http://www.stockholm.se) "Användning av intäkterna", under Miljöavgifter, 031007



faktum kvarstår att miljön är utsatt och allvarligt hotad av fordons skadliga utsläpp, och med lagen om trängselavgifter kan man finna ett instrument som kan vara till god hjälp.

Ovan i avsnitt 2.7 togs principen om PPP upp. Denna princip kan komma att bli en möjlighet för trängselavgifterna att verka i miljöns intresse. Principen kan sägas komma till uttryck i den föreslagna lagen om trängselavgifter genom att om du som trafikant vill köra ditt fordon inom avgiftsbelagt område så får du också vara beredd att betala för dig. Det blir ett sätt för lagstiftaren att markera att det inte är gratis att skapa trängsel och förorena miljön, och att varje fordon skall ta sitt ansvar.

Förslaget till lag om trängselavgifter skulle kunna innebära en rättslig möjlighet att nå målet om en hållbar utveckling. Även om inte lagen i första hand är tänkt att vara ett miljörettsligt styrmedel, så kan den användas som ett sådant då den i praktiken kan få den funktionen. Med tanke på att trafiken ger upphov till skadliga luftföroreningar och att vi inom några år måste kunna klara miljö kvalitetsnormerna för utomhusluft är det hög tid att vidta åtgärder. Ett exempel på en åtgärd i rätt riktning kommer från ”Miljöbilar i Stockholm” som nu har en kampanj kallad ”Kör mot grönt”, där staden gynnar miljöbilsförarna genom att de inte kommer att behöva betala trängselavgifter. En miljöbil är en bil som drivs med el, etanol, biogas eller andra förnybara, icke fossila drivmedel. Även extremt bränslesnåla diesel- och bensindrivna bilar räknas ibland till kategorin miljöbilar. Stockholms stad har idag 600 miljöbilar och SL kör 250 etanoldrivna bussar i innerstan. Miljöbilar ger lägre utsläpp av koldioxid vilket innebär renare avgaser jämfört med bensin- och dieslbilar plus att de ofta bullrar mindre.<sup>151</sup>

En lag om trängselavgifter kan vara en möjlighet till ett bättre tillstånd för miljön om det sammanlagda antalet fordon i trafiken blir färre. Detta kan i förlängningen göra att behovet av att bygga nya vägar minskar. Om antalet fordon däremot inte minskar kommer även fortsättningsvis ytterligare stora markområden att behöva tas i anspråk till vägbyggen, vilket innebär oåterkalleliga ingrepp i naturen och en stor miljöfara i sig.

Ett hinder med lagen om trängselavgifter ur miljöperspektiv skulle kunna vara att det precis utanför det avgiftsbelagda området kan uppstå mer trafik än vad som tidigare var

---

<sup>151</sup> [www.miljobilar.stockholm.se](http://www.miljobilar.stockholm.se), 040119

fallet. Detta beroende på att fler trafikanter istället väljer att nyttja vägar som är avgiftsfria. Där skulle man kunna säga att just trängselavgifterna är orsaken till att en miljöförsämring uppstår i det området. Det som hänt är i så fall att trängselavgifterna har flyttat problemet med fordonsutsläpp från ett område till ett annat. Frågan är då om det är ett bättre alternativ jämfört med hur det var tidigare? Kanske kan det vara till det bättre om det drabbar ett mindre tätbefolkat område, men tvärtom vid det omvända förhållandet. Denna slags problematik är något som nog måste analyseras innan ett färdigt system tas i bruk.

Problematiken kring skatt eller avgift samt den personliga integriteten har tidigare behandlats ovan i kapitel tre. Slutsatsen därifrån är att även om det kan finnas vissa betänkligheter föreligger inte några rent rättsliga hinder mot att införa trängselavgifter. Därför finns det rättsliga möjligheter att införa trängselavgifter, detta då under förutsättning att invånarna i Stockholm röstar ja till dem hösten 2006. Trängselavgifter kommer då att införas.

## 8 Slutsats och personlig reflektion

I dagsläget är det mycket som ännu är osäkert vad gäller införandet av trängselavgifterna. Stockholmsberedningens betänkande har nyss remissbehandlats och försöken kommer preliminärt att inledas först om ett år. Precis som tidigare utredningar visat ligger problemen i att vinna allmänhetens acceptans och att politikerna skall komma överens.

Kommer det då att lyckas nu? Tidigare förslag har aldrig blivit verklighet men kanske är tiden mogen denna gång. Under förutsättning att man kan komma överens om det formella kring lagen kan det säkert vara bra att införa avgifterna på försök. Önskvärt är att man i tid till omröstningen hunnit med att utreda avgifternas effekter, och att ett vetenskapligt material rörande konsekvenser av varierande slag kan visas för de som skall rösta i syfte att vara till hjälp för dem.

Som framkommit tidigare i uppsatsen så talar man inte idag om trängselavgifterna som ett sätt att i första hand förbättra miljön, även om man på Stockholms stads hemsida både kallar dem trängselavgifter och miljöavgifter, utan som en möjlighet att minska trängseln. Min egen slutsats är att så länge ingenting görs åt trafiksituationen i Stockholm kan heller ingenting förändras till det bättre. Jag är medveten om att det kan vara svårt att få människor att ändra beteende och jag tror att det behövs ett krafttag i form av en lag för att få till stånd en förändring. Av den anledningen skulle jag vilja att trängselavgifter införs på prov. De kommer att minska trängseln och i förlängningen också bidra till miljöförbättringar. På så vis kan trängselavgifter vara ett instrument som främjar en hållbar utveckling. Det är i sig positivt och glädjande, men tyvärr tror jag inte att det räcker. Om miljön skall ha en chans, och därmed också vi människor, krävs det radikala förändringar för oss alla. Utsläppskraven för fordonen måste skärpas, fler miljöbilar tillverkas, bättre utbyggda allmänna kommunikationsmedel, planeringen av nya vägar måste vara väl genomtänkt och människor måste bli än mer medvetna om miljöns utsatta position. Därför tror jag inte att trängselavgifter ensamma kan rädda miljön, långt ifrån, men de är i alla fall en bra början.

Målet om en hållbar utveckling handlar om dagens och morgondagens generationer. Jag tror inte det är lätt att få folk att tänka i perspektivet om två eller kanske tre generationer

framåt. Vidare är jag kluven huruvida det är ett för stort etiskt och moraliskt ansvar att lägga på gemene man. Trots att man vet att framtiden måste vara miljömässigt draglig för kommande generationer kan det vara komplicerat att själv fullt ut ta det ansvar som krävs. Men jag tror i alla fall att vi måste försöka.

Hur det än blir med trängselavgifterna så finns alltid möjligheten att drömma sig bort till en framtid då alla människor kör bränslecells-bilar.<sup>152</sup> De tankas med komprimerad vätgas, går nästan ljudlöst och allt som kommer ur avgasröret är rent vatten. Med en sådan miljövänlig bil kommer verkligen den hållbara framtiden att ha chans att ligga inom räckhåll. Den enda nackdelen skulle väl kanske vara att det kan bli trångt på våra vägar.....och då kan trängselavgifter fortfarande fylla en funktion!

---

<sup>152</sup> Gildenlöw, Rolf , ”Detta är framtidens bil”, artikel i Hallands Nyheter, s. 22, 031119

## 9 Källförteckning

### 9.1 Offentligt tryck

Prop 1973:90	Kungliga majestätets proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m., given Stockholm slott 16 mars 1973.
Prop 1992/93:100	Regeringens proposition nr 100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1993/94.
Prop 1993/94:86	Finansiering av vissa väginvesteringar i Stockholms län m.m.
Prop 1996/97:160	Långsiktigt hållbara trafiklösningar i Stockholm och Göteborg.
Prop 1997/98:45	Miljöbalk.
Prop 1997/98:48	Ändringar i livsmedelslagen m.fl. lagar.
Prop 1997/98:145	Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige.
Prop 2000/01:130	Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier.
Prop 2002/03:99	Det nya Skatteverket.
Prop 2003/04:1	Budgetpropositionen för 2004, Förslag till statsbudget, finansplan m.m., volym 1.
SOU 1989:43.	Storstadstrafik 3, Bilavgifter.
SOU 1994:142.	Vägtullar i Stockholmsregionen.
SOU 1998:169.	Miljöstyrande avgifter i tätort.
SOU 2003:31.	En hållbar framtid i sikte.
SOU 2003:61.	Trängselavgifter, Delbetänkande av Stockholmsberedningen.
Direktiv 2000:96	Förbättring av transportsituationen i Stockholmsregionen.
Direktiv 2002:3	Tilläggsdirektiv till Stockholmsberedningen.
Direktiv 2003:5	Tilläggsdirektiv till Stockholmsberedningen.
Dir. 99/62/EG	Om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer.

### 9.2 Litteratur

Bengtsson, Bertil, "Speciell fastighetsrätt, Miljöbalken", 7 uppl, Iustus förlag, Uppsala, 1999.

Goodwin, P.B och Jones, P.M, "Road Pricing. The Political and Strategic Possibilities". I: Systems of Road Infrastructure Cost Coverage, Round Table Report 80, European Conference of Ministers of Transport, Paris, 1989, s.5-59.

Grundkursen, "Miljöbalksutbildningens kompendium i miljöbalken och dess förordningar", september 1998.

Johansson, B, och Mattsson, L-G, "From Theory and Policy Analysis to the Implementation of Road Pricing: The Stockholm Region in the 1990's." I: Johansson och

Mattsson (red) : Road Pricing: Theory, Empirical Assessment and Policy, Kluwer Academic Publishers, 1995, s.181-204.

Jones, Peter M, "Road Pricing: The Public Viewpoint." I: Johansson och Mattsson (red) Road Pricing: Theory, Empirical Assessment and Policy, Kluwer Academic Publishers, 1995, s. 159-179.

Mahmoudi, Said, "EU:s miljö rätt", 2 uppl, Norstedts juridik, Stockholm, 2003.

Nilsson, Annika, "Introduktion till EU:s miljö rätt", Santérus förlag, Köpenhamn, 2002.

Ramjerdi, Farideh, "An Evaluation of the Impact of the Oslo Toll Scheme on Travel Behaviour". I: Johansson och Mattsson (red.): Road Pricing: Theory, Empirical Assessment and Policy, Kluwer Academic Publishers, 1995, s.107-129.

Transek AB, "Försök med miljöavgifter i Stockholm, underlag för utformning och genomförandeplan", 2003.

Westerlund, Staffan, "Miljörettslig tidskrift 1999:2-3, delkommentar till miljöbalken", Uppsala 2000, Åmyra förlag.

Vägverkets publikation 2002:136, "Vägavgifter i tätort, En kunskapsöversikt ur svenskt perspektiv."

### **9.3 Rapporter**

Brundtlandkommissionen, "Vår gemensamma framtid": (rapport från) Världskommissionen för miljö och utveckling under ordförandeskap av Gro Harlem Brundtland, 1988.

Gorpe, Peter, "Singapores modell för trafikstyrning – något för Stockholm?" KFB-rapport 2000:56.

Gorpe, Peter, "Dags för trängselavgifter i Stockholmstrafiken!" –Referat från en konferens, VINNOVA Rapport VR 2001:28.

Naturvårdsverket, "Vägavgifter. Lägesanalys i Sverige och världen." Rapport 5182, Naturvårdsverkets förlag, 2002.

### **9.4 Internet**

[www.ab.lst.se](http://www.ab.lst.se)

Länsstyrelsen i Stockholms län

[www.miljobilar.stockholm.se](http://www.miljobilar.stockholm.se)  
[www.stockholm.se](http://www.stockholm.se)

Information angående miljöbilar  
Miljöavgiftskansliets hemsida finns under "Miljöavgifter"

[www.strafica.fi/mcicam/conferences-dresden.html](http://www.strafica.fi/mcicam/conferences-dresden.html) Jones, Peter M, "Acceptability of Transport Pricing Strategies: Meeting the Challenge." Presenterad på MC-ICAM konferensen, Dresden, maj, 2002.

[www.strafica.fi/mcicam/conferences-dresden.html](http://www.strafica.fi/mcicam/conferences-dresden.html) Rölle, "What would you accept? Effectiveness, Equity and Other Factors Explaining the Acceptability of Transport Policies." Presenterad på MC-ICAM konferensen, Dresden, maj, 2002.

[www.strafica.fi/mcicam/conferences-dresden.html](http://www.strafica.fi/mcicam/conferences-dresden.html) Tretvik, "Urban Road Pricing in Norway. Public Acceptability and Travel Behaviour." Presenterad på MC-ICAM konferensen, Dresden, maj, 2002.

[www.svt.se/nyheter](http://www.svt.se/nyheter) SVT:s text sida.

## **9.5 Artiklar**

Bannister, David, "Critical pragmatism and congestion charging in London", International Social Science Journal, juni 2003, vol. 55, issue 2, s. 249-264.

Gildenlöw, Rolf, "Detta är framtidens bil.", artikel i Hallands Nyheter, s.22, 031119.

## **9.6 Telefonsamtal**

Ström, Kåre, Miljöavgiftskontoret i Stockholm, tel: 08-508 29 977.

# Bilaga 1

## Förslag till lag om trängselavgift, (SOU 2003:61)

### Inledande bestämmelser

**1 §** För färd med bil skall skatt i form av trängselavgift betalas till staten enligt vad som föreskrivs i denna lag.

Det avgiftsbelagda området framgår av bilaga till denna lag.

Med bil avses i denna lag detsamma som i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner.

**2 §** Bilens ägare svarar för att trängselavgift betalas.

Har bilen flera ägare, är de solidariskt ansvariga för den avgift som skall betalas.

Som bilens ägare anses

1. den som vid tidpunkten för färden var införd eller bör vara upptagen som ägare i vägtrafikregistret eller motsvarande utländska register eller i det militära fordonsregistret, eller den som senare har införts i sådant register som ägare vid tidpunkten för färden, eller
2. i fråga om bil som används med stöd av saluvagnslicens, den som vid den aktuella tidpunkten innehade licensen.

### Undantag från avgiftsskyldighet

**3 §** Trängselavgift betalas inte för bil

1. som är registrerad på ägare som enligt lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall är undantagen från skatteplikt i Sverige,
2. som är registrerad som utryckningsfordon och
3. i vilken färdas person som beviljats särskilt parkeringstillstånd för rörelsehindrade personer enligt trafikförordningen (1998:1276).

Andra undantag från avgiftsskyldigheten regleras i bilaga till denna lag.

**4 §** Regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer får besluta om tillfälliga inskränkningar av det område som anges i bilagan till denna lag, om anläggningsarbeten eller andra förhållanden medför störningar i trafiken.



## **Beskattningsmyndighet**

**5 §** Skatteverket är beskattningsmyndighet för trängselavgift. Regeringen får meddela föreskrifter om vilken annan myndighet som får besluta om avgift för beskattningsmyndighetens räkning.

Trängselavgift beslutas genom automatiserad behandling på grundval av uppgifter i vägtrafikregistret. Om det i vägtrafikregistret saknas uppgifter som behövs för bestämmandet av avgiften, bestäms den enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

## **Avgiftens storlek m.m.**

**6 §** Trängselavgiftens storlek och hur den tas ut anges i bilaga till denna lag.

**7 §** Trängselavgift skall betalas inom tre dygn efter färden. Har betalning inte skett inom denna tid, skall bilens ägare anmanas att inom viss tid, senast tre veckor efter dagen för färden, betala trängselavgift. Ägaren skall då även betala en expeditionsavgift.

Regeringen får meddela föreskrifter om expeditionsavgiftens storlek.

## **Förhöjd trängselavgift**

**8 §** Om trängselavgift inte betalas inom den tid som har satts ut i betalningsanmaningen, påför beskattningsmyndigheten förhöjd avgift med 500 kr. Sådan avgift får dock inte påföras, om det kan antas att bilens ägare inte har mottagit betalningsanmaningen i sådan tid att denne haft möjlighet att fullgöra betalningen inom den utsatta tiden. Förhöjd avgift får påföras för högst en färd per bil och dygn.

Om trängselavgift har betalats för sent eller med otillräckligt belopp, skall inbetalat belopp avräknas från den förhöjda avgiften.

Förhöjd trängselavgift skall betalas senast inom en månad från dagen för beslutet om sådan avgift.

## **Befrielse och återbetalning**

**9 §** Beskattningsmyndigheten får besluta att trängselavgift eller förhöjd trängselavgift helt eller delvis inte skall tas ut i den mån det skulle framstå som uppenbart oskäligt att ta ut sådan avgift. Beslutar beskattningsmyndigheten att förhöjd trängselavgift inte skall tas ut, kvarstår skyldigheten att betala trängselavgift, om inte annat förordnas.

Betald trängselavgift eller förhöjd trängselavgift återbetalas

1. i den mån det följer av beslut enligt första stycket,
2. betalningsansvaret annars har undanröjts genom beslut som har vunnit laga kraft eller
3. det är uppenbart att avgiften inte borde ha tagits ut.

### **Överklagande**

**10 §** Beskattningsmyndighetens beslut om förhöjd trängselavgift får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol av bilens ägare och av det allmänna ombudet hos Skatteverket. Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas. Överklagande av bilens ägare skall ha kommit in till beskattningsmyndigheten inom två månader från den dag då denne fick del av beslutet och överklagande av allmänna ombudet inom två månader från dagen för det överklagade beslutet.

Beskattningsmyndigheten skall snarast ompröva det överklagade beslutet. Detta gäller dock inte om överklagandet skall avvisas.

Ett överklagande förfaller om beskattningsmyndigheten ändrar beslutet så som den klagande begär.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

### **Verkställighet**

**11 §** Om förhöjd trängselavgift inte betalas inom föreskriven tid, skall den lämnas för indrivning enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet ske enligt utsökningsbalken.

Överklagande inverkar inte på skyldigheten att betala föreskriven avgift.

## Bilaga 2

### Kommentarer till förslag till lag om trängselavgift

Stockholmsberedningen har fällt ett antal kommentarer<sup>153</sup> till förslaget om lag om trängselavgifter. Jag skall inte gå in på varje detalj i deras utsaga men tänkte ändå ta upp några delar.

Av första paragrafen framgår att beredningen bestämt sig för att använda beteckningen trängselavgift trots att det rör sig om en punktskatt. Det blir aktuellt att ta ut trängselavgift vid färd med bil. Bil definieras genom att paragrafen hänvisar till lagen om vägtrafikdefinitioner. Av denna lag framgår att bilar kan vara dels personbilar, men också bussar och lastbilar. Enligt andra paragrafen har den registrerade bilägaren ett strikt ansvar för att avgiften betalas. Som ägare anses även den som innehar en bil p.g.a. nyttjanderätt för en specifik tid om minst ett år och vidare också den som innehar en bil p.g.a. kreditköp med förbehåll om återtaganderätt. Att undantag från betalning av trängselavgift finns framkommer från paragraf tre. Då avgiften är att anse som en statlig skatt skall person som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier inte betala trängselavgift eftersom personen i vissa fall ej är skattskyldig. Utryckningsfordon är undantagna från avgiften. Detsamma gäller för handikappade personer vilka innehar parkeringstillstånd och de är även befriade från avgift oberoende av i vilket fordon de färdas.

Vid tillfälliga störningar i trafiken kan undantag från avgiften medges genom förvaltningsbeslut enligt fjärde paragrafen. Dessa undantag beslutas av kommunen, polisen eller väghållningsmyndigheten, allt beroende av vilken sorts väg det handlar om.

Ansvarig myndighet för trängselavgifterna kommer att vara skatteförvaltningen vilket framgår av paragraf fem. På regeringens förslag skall en ny myndighet, Skatteverket, etableras fr.o.m. den 1 januari 2004.<sup>154</sup> Vid samma tidpunkt skall skattemyndigheterna och Riksskatteverket läggas ner. Beredningen anser att då kopplingen till övrig skattelagstiftning är liten och betalningen bör ske med hjälp av registeruppgifter är det lämpligt att Vägverket tar sig an denna uppgift. I paragrafens andra stycke framkommer att betalningen av avgiften möjliggörs genom vägtrafikregistrets uppgifter. Med anledning

---

<sup>153</sup> SOU 2003:61, s. 133-135

<sup>154</sup> Prop. 2002/03:99

av att Vägverket är en central registermyndighet på trafikens område och att organisationen redan är etablerad, anser beredningen att Vägverket är en passande administratör för avgiften.

Stockholmsberedningens kommentar till sjätte paragrafen är att eftersom nivåerna på avgifterna samt på vilket sätt betalningen sker är olika från ort till ort, är det lämpligast att reglerna därom sätts i en bilaga till lagen. Paragraf sju talar om när avgiften senast skall betalas och riktar sig då i första hand till bilägare som kört utan att betala i område vilket är avgiftsbelagt. Om tre dygn gått efter färden utan att betalning skett skall ägaren till bilen anmanas att betala. Innebörden av detta är att när anmaningen skickas får en expeditionsavgift tas ut. Expeditionsavgiftens storlek bestäms av regeringen och som lämpligt belopp har föreslagits 70 kr per betalningsanmaning. Av nionde paragrafen framkommer att det ibland förekommer situationer när det skulle vara uppenbart oskäligt att kräva att bilägare skall betala trängselavgift. Bilägarens befrielse från avgift skall dock hanteras restriktivt. Till exempel krävs det att bilägaren blivit betalningsskyldig utan egen skuld och att han inte kunnat hindra att betalningsskyldighet uppkommit.

Kommentaren till paragraf tio är att endast beslut om förhöjd trängselavgift får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. I elfte paragrafen lyfter man fram att den som låter bli att betala förhöjd trängselavgift kommer att krävas på avgiften i enlighet med lagen om indrivning av statliga fordringar m.m. Även om avgiftsbeslutet överklagas är man tvungen att betala den förhöjda avgiften.