

**Utlåtande 2004:100 RI (Dnr 125-2630/2004)**

## **Avtal mellan Stockholms stad och Finansdepartementet respektive Vägverket avseende försöket med trängselskatt**

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta följande

1. Bilagda avtal mellan Stockholms stad och Vägverket godkänns, *bilaga 1*.
2. Kommunstyrelsen bemyndigas att träffa kompletterande avtal med Vägverket efter vad som anges i detta utlåtande.
3. Kommunstyrelsen bemyndigas att träffa avtal med regeringen om stadens medverkan i försöket m m och statens ersättning härför till staden.

Kommunstyrelsen beslutar för egen del – under förutsättning av kommunfullmäktiges beslut ovan – följande

Stadsdirektören ges i uppdrag att träffa avtal med Vägverket om överföring av den påbörjade upphandlingen enligt grunderna i detta utlåtande.

**Föredragande borgarrådet Annika Billström** anför följande.

### *Bakgrund*

Kommunfullmäktiges beslut den 2 juni 2003 överklagades med stöd av reglerna för laglighetsprövning i kommunallagen till Länsrätten som ogillade besvären. Länsrättens dom överklagades till Kammarrätten som i en dom den 10 juni 2004 beslutade att i ett avseende bifalla besvären. Kammarrätten beslöt att upphäva punkt 2 i kommunfullmäktiges beslut av den 2 juni 2003 vilket innebar att kommunstyrelsen fick i uppdrag att genomföra upphandlingen på

bar att kommunstyrelsen fick i uppdrag att genomföra upphandlingen på det sätt stadsledningskontoret föreslagit i sitt tjänsteutlåtande. I övrigt ogillades överklagandena.

Riksdagen beslutade den 16 juni 2004 att anta förslaget till Trängselskatt proposition 2003/04:145. Ett försök med trängselskatt ska enligt riksdagens beslut genomföras i Stockholm.

Regeringen har i beslut den 27 maj 2004 uppdragit åt Vägverket att senast den 1 september 2004 tillse att verket genom avtal tillförsäkras den utrustning m m som verket behöver för att utföra sina uppgifter i Stockholms kommun enligt lagen om trängselskatt.

Regeringen har i beslut den 21 juni 2004 bl a angivit förutsättningarna för det avtal som ska träffas mellan Stockholms stad och staten. Det framgår av beslutet som är i enlighet med riksdagens beslut att staten ska kompensera kommunen för de kostnader som uppstår i samband med försöket med trängselskatt samt att första årets avskrivningskostnader för försöket i fråga om investeringar skall avräknas mot intäkterna från försöket. Resterande del av intäkterna skall utbetalas till länet i form av ytterligare satsningar på kollektivtrafiken - *bilaga 2, duktas*.

Riksdagens och regeringens beslut innebär att förutsättningar för att teckna avtal mellan Stockholms stad och Finansdepartementet respektive Vägverket avseende försök med trängselskatt nu föreligger.

#### *Ärendets beredning*

Ärendet har beretts av stadsledningskontoret.

#### *Mina synpunkter*

Jag ställer mig bakom stadsledningskontorets tjänsteutlåtande och jag delar de bedömningar och de förslag som redovisas.

Jag kan idag konstatera att på en punkt, uppdraget till kommunstyrelsen att genomföra upphandlingen, fattade kommunfullmäktige den 2 juni 2003 enligt Kammarrätten ett då felaktigt beslut. I övrigt var kommunfullmäktiges beslut korrekt. Kammarrätten skriver i sin dom att "Verksamheten med trängselskatt kräver kommunal medverkan och det rör sig därför inte om en fråga som enbart ska handhas av staten. Det förhåller sig vidare så att angelägenheten rör Stockholms kommuns område och medlemmar. Det arbete och de resurser som kommunen har lagt ner inför beslutet i fråga samt för den vidare handläggningen framstår inte som oproportionerliga i förhållande till syftet

läggningen framstår inte som oproportionerliga i förhållande till syftet med trängselskatten.”

Genom att överlämna hela upphandlingen till Vägverket genomför vi en rättelse föranledd av Kammarrättens dom. Vägverket kommer genom att ta över stadens upphandling kunna genomföra projektet enligt den tidplan som innebär att försöket ska starta den 12 juni 2005 och avslutas den 31 juli 2006. Leverans av det tekniska systemet tar enligt bedömningar minst 11 månader. Det innebär att förhandlingarna med Vägverket om överföring av den påbörjade upphandlingen snarast måste avslutas så att Vägverket kan fatta tilldelningsbeslut före den 2 juli 2004.

Stadsledningskontoret har förhandlat med Vägverket om det avtal – *bilaga 1* - som bifogats ärendet. Parterna är överens om att upphandlingen av systemet skall övertas av Vägverket men det har inte varit möjligt att bli ense om formerna för ett sådant övertagande. Stadsledningskontoret har i tjänsteutlåtandet definierat tre sätt som överföringen av upphandlingen till Vägverket i huvudsak kan ske på.

Jag delar stadsledningskontorets uppfattning att det skulle vara olämpligt att slutföra en upphandling som Kammarrätten bedömt att staden inte haft möjlighet att påbörja. Jag förordar därför i första hand alternativ c och i andra hand alternativ b.

Jag vill också framhålla att de viktigaste besluten nu är fattade. Försöket med miljöavgifter kommer att kunna genomföras som planerat. Riksdagen har beslutat om den lagstiftning som gör det möjligt att genomföra försöket. Regeringen har fattat beslut om att ta fram det avtal med Stockholms stad som reglerar att staten står för samtliga kostnader och att samtliga intäkter, minus första årets avskrivningar för gjorda investeringar, återförs till regionen för ytterligare kollektivtrafiksatsningar. Regeringen har dessutom genom beslut uppdragit åt Vägverket att tillförsäkra sig nödvändig utrustning för att kunna genomföra försöket med miljöavgifter i Stockholm samt beslutat om en proposition om ”Kommunal medverkan vid statlig trängselskatt”.

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

**Reservation** anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin* och *Sten Nordin* (båda m) och *Jan Björklund* (fp) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. återremittera ärendet
2. därutöver anförä.

Hantering av biltullsärendet är unik i Stockholms stads historia. Trots att en överväldigande majoritet av stockholmarna röstade på partier som sade sig vara emot biltullar forceras frågan fram i strid mot folklig opinion, lagstiftning och grundläggande demokratiska principer. Majoritetens sätt att förvandla Stockholms stad till en politisk lekstuga har långsiktigt skadat stadens rykte och kommer med största sannolikhet att bidra till ytterligare politikerförakt och grundmurad misstro gentemot det demokratiska systemet. Hanteringen har varit ohederlig, omoralisk och, enligt kammarrätten, till stora delar olaglig.

Det ärende som ligger på kommunstyrelsens bord visar återigen att den politiska majoriteten misslyckats med att skapa tydlighet och ordning i biltullsfrågan. Trots att behovet av ett avtal mellan staden och staten varit uppenbart i över ett år kan det aktuella ärendet närmast beskrivas som ett diskussionsunderlag. I utlåtandet från stadsledningskontoret framgår att det fortfarande inte finns någon samsyn kring vare sig ansvarsfrågorna eller upphandlingsproblematiken. Varken regeringen eller Vägverket tycker uppenbarligen att finansborgarrådets lösning är trovärdig eller rätt. Ett grundläggande förutsättning för att biltullar skall kunna införas i Stockholm är att staden och staten kommit överens om finansieringen. Trots att finansborgarrådet hävdar att regeringen lovat stå för kostnaderna kan majoriteten inte presentera ett avtal där detta sätts på pränt och redovisas. Det regeringsbeslut som fattats om ytterligare utredning av trängselskatterna betyder i praktiken att ytterligare ett halvår kommer att förlöpa innan avtal kan tecknas. Om ett sådant avtal kommer skall det givetvis godkännas av kommunfullmäktige.

När det gäller avtalet med Vägverket kan av det aktuella ärendet enbart utläsas som att staden och Vägverket ännu inte är överens om hur upphandlingsprocessen skall hanteras. Det är uppenbart att Vägverket inser att den olagliga och ogiltigförklarade upphandlingen inte kan överföras utan vidare till ett statligt verk. Vägverket kan knappast fatta tilldelningsbeslut eftersom underlaget för ett sådant beslut är upphävt och saknar grund enligt LOU.

Kammarrätten har fastslagit att kommunfullmäktiges beslut om att inleda upphandling av biltullssystemet var olagligt. Detta betyder att varje beslut som innebär att staden befattar sig med den olagligförklarade och upphävda upphandlingen i sig är olagligt. Skulle staden välja att trots det fortsätta upphandlingsprocessen kan det betecknas som domstolstrots.

Biltullsprojektet omfattar mycket stora kostnader och de avtal som måste slutas med staten och Vägverket omfattar också stora summor. Mot den bakgrunden är det högst anmärkningsvärt att majoriteten föreslår att kommunstyrelsen skall bemyndigas att träffa kompletterande avtal med staten och dess myndigheter. För att undvika ytterligare juridiska tveksamheter och eventuella lagbrott måste naturligtvis varje sådant kompletteringsavtal godkännas av kommunfullmäktige.

Biltullsprojektet har havererat och det ärende som presenterats av majoriteten bidrar inte till någon lösning, utan kan snarast komma att förvärra problemen. Om majoriteten trots detta väljer att fortsätta driva projektet måste ärendet återremitteras och nya förhandlingar med Vägverket inledas. Varje lösning som inte innebär att

nya förhandlingar med Vägverket inledas. Varje lösning som inte innebär att Vägverket påbörjar en helt ny upphandling bör därför uteslutas.

**Kommunstyrelsen** delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår kommunfullmäktige besluta följande

1. Bilagda avtal mellan Stockholms stad och Vägverket godkänns, *bilaga 1*.
2. Kommunstyrelsen bemyndigas att träffa kompletterande avtal med Vägverket efter vad som anges i detta utlåtande.
3. Kommunstyrelsen bemyndigas att träffa avtal med regeringen om stadens medverkan i försöket m m och statens ersättning härför till staden.

**Kommunstyrelsen** beslutar för egen del – under förutsättning av kommunfullmäktiges beslut ovan - följande

Stadsdirektören ges i uppdrag att träffa avtal med Vägverket om överföring av den påbörjade upphandlingen enligt grunderna i detta utlåtande.

Stockholm den 22 juni 2004

På kommunstyrelsens vägnar:  
ANNIKA BILLSTRÖM

*Anette Otteborn*

**Reservation** anfördes av *Kristina Axén Olin*, *Sten Nordin* och *Kristina Alvendal* (alla m), *Lotta Edholm* och *Ann-Katrin Åslund* (båda fp) och *Ewa Samuelsson* (kd) med hänvisning till reservationen av (m) och (fp) i borgarrådsberedningen.

## ÄRENDET

Kommunfullmäktiges beslut den 2 juni 2003 överklagades med stöd av reglerna för laglighetsprövning i kommunallagen till Länsrätten som ogillade besvären. Länsrättens dom överklagades till Kammarrätten som i en dom den 10 juni 2004 beslutade att i ett avseende bifalla besvären. Kammarrätten beslöt att upphäva punkt 2 i kommunfullmäktiges beslut av den 2 juni 2003 vilket innebär att kommunstyrelsen fick i uppdrag att genomföra upphandlingen på det sätt stadsledningskontoret föreslagit i sitt tjänsteutlåtande. I övrigt ogillades överklagandena.

Riksdagen beslutade den 16 juni 2004 att anta förslaget till Trängselskatt proposition 2003/04:145. Ett försök med trängselskatt ska enligt riksdagens beslut genomföras i Stockholm.

Regeringen har i beslut den 27 maj 2004 uppdragit åt Vägverket att senast den 1 september 2004 tillse att verket genom avtal tillförsäkras den utrustning m m som verket behöver för att utföra sina uppgifter i Stockholms kommun enligt lagen om trängselskatt.

Riksdagens och regeringens beslut innebär att förutsättningar för att teckna avtal mellan Stockholms stad och Finansdepartementet respektive Vägverket avseende försök med trängselskatt nu föreligger.

## ÄRENDETS BEREDNING

Ärendet har beretts av stadsledningskontoret.

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande, daterat den 18 juni 2004, har i huvudsak följande lydelse.

### **Bakgrund**

Riksdagen beslöt den 16 juni 2004 att anta förslaget till lag om trängselskatt (prop 2003/04:145). Lagen träder ikraft den 1 januari 2005. Skatteverket är beskattningsmyndighet, men Vägverket skall för skattemyndighetens räkning besluta om trängselskatt, expeditionsavgift och tilläggsavgift samt verkställa uppbörd av skatt och avgift.

Ett försök med trängselskatt skall enligt riksdagens beslut genomföras i Stockholm från den tidpunkt regeringen bestämmer till 31 juli 2006. Det finns en politisk överenskommelse om att försöket skall starta den 12 juni 2005.

Regeringen har därför i beslut den 27 maj 2004 uppdragit åt Vägverket att senast den 1 september 2004 tillse att verket genom avtal tillförsäkras den utrustning m m som verket behöver för att utföra sina uppgifter i Stockholms kommun enligt den föreslagna lagen om trängselskatt. I regeringsbeslutet konstateras att Stockholms

slagna lagen om trängselskatt. I regeringsbeslutet konstateras att Stockholms kommun inlett en upphandlingsprocess för införskaffandet av den tekniska utrustning som är nödvändig för att ta ut trängselskatt.

Regeringen har lagt ett förslag till lag om kommunal medverkan vid statlig trängselskatt (prop 2003/04:169). Riksdagen väntas behandla förslaget i början på höstriksdagen 2004 och lagen föreslås träda ikraft den 1 jan 2005. Genom den nya lagen får kommuner och landsting, inom vars område det skall tas ut trängselskatt, träffa avtal med staten om att biträda staten med information om systemet med trängselskatt och förvaltning och upphandling med anledning av trängselskatten. Kommuner o landsting får dock inte med stöd av den nya lagen utföra uppgifter som innebär myndighetsutövning. Med förvaltning avses enligt propositionen upphandling, uppföljning, utvärdering och annan administration såsom drift och underhåll av betalningssystem och tillhörande utrustning.

Kommunfullmäktige beslöt den 2 juni 2003

- 1) att – under förutsättning av att riksdagen beslutar om en lagstiftning som möjliggör det - godkänna förslaget till försök med miljöavgifter på det sätt finansborgarrådet föreslagit och
- 2) att ge kommunstyrelsen i uppdrag att genomföra upphandling på det sätt stadsledningskontoret föreslagit i sitt tjänsteutlåtande.

Kommunstyrelsen beslöt dessutom för egen del att uppdra åt stadsledningskontoret att träffa avtal med staten, varvid avtalet skulle ha visst bestämt innehåll.

Kommunfullmäktiges beslut överklagades med stöd av reglerna för laglighetsprövning i kommunallagen till länsrätten som ogillade besvären. Länsrättens dom överklagades dock till Kammarrätten som i en dom den 10 juni 2004 beslutade att i ett avseende bifalla besvären. Kammarrätten beslöt att upphäva punkt 2 i kommunfullmäktiges beslut av den 2 juni 2003. I övrigt ogillades överklagandena.

Grunden för kammarrättens bedömning är förhållanden vid tidpunkten för kommunfullmäktiges beslut, dvs den 2 juni 2003. Med hänsyn till att arbetet med lagstiftningen och ansvarsfördelningen gällande försöksverksamheten med trängselskatt inte var slutförd vid beslutstillfället och då fråga var om upphandling för betydande belopp avseende statlig skatt, fann kammarrätten att kommunfullmäktige genom sitt beslut att uppdra åt kommunstyrelsen att genomföra upphandlingen överskred gränserna för den kommunala kompetensen. Den omständigheten att staten – enligt vad som numera anges – avser att kompensera staden för kostnaderna för försöksverksamheten föranleder enligt kammarrätten ingen annan bedömning.

### **Stadsledningskontorets förslag**

Riksdagens beslut om lag om trängselskatt och Kammarrättens dom ger, bl a i förhållande till den påbörjade upphandlingen, anledning för staden att skyndsamt reglera stadens medverkan i försöket med miljöavgifter/trängselskatt.

## **Avtal med regeringen**

Förhandlingar har förts med regeringskansliet genom den av regeringen utsedde förhandlingsmannen, generaldirektören Lars-Eric Ericsson, för att närmare reglera villkoren för stadens medverkan i försöket. Parterna är i huvudsak överens om principerna för en överenskommelse, men regeringen är inte beredd att träffa avtal med staden förrän lagen om kommunal medverkan vid trängselskatt trätt ikraft. Regeringen har dock genom ett särskilt beslut den 17 juni 2004, som ett led i verkställigheten av riksdagens beslut om trängselskatt, förtydligat uppdraget till Lars-Eric Ericsson och därvid bekräftat de grundläggande principerna om att staten skall kompensera kommunen och landstinget för deras kostnader kopplade till försöket och att intäkterna från försöket, med avdrag av första årets avskrivningskostnader, skall utbetalas till länet i form av satsningar på kollektivtrafiken.

Stadsledningskontoret anser att regeringens beslut är tillfyllest som utgångspunkt för de fortsatta förhandlingarna och föreslår att kommunfullmäktige uppdrar åt kommunstyrelsen att träffa avtal med staten härom.

## **Avtal med vägverket**

Stadsledningskontoret har förhandlat med Vägverket om ett avtal (Bilaga 1) rörande stadens medverkan i försöket med miljöavgifter/trängselskatt. I första hand har stadsledningskontoret försökt få tillstånd en överenskommelse om att överföra den påbörjade upphandlingen av trängselskattesystemet till Vägverket. Parterna är överens om att upphandlingen av systemet skall övertas av Vägverket, men det har inte varit möjligt att nu bli överens om formerna för ett sådant övertagande.

En överföring av upphandling till Vägverket kan ske på i huvudsak tre sätt

- a) Staden fullföljer den upphandling som påbörjades genom kommunfullmäktiges beslut av den 2 juni 2003, meddelar tilldelningsbeslut och träffar avtal med leverantörer och överlåter de upphandlade varorna och tjänsterna till Vägverket.
- b) Vägverket inträder i stadens ställe som köpare och beställare i upphandlingen och Vägverket träffar avtal direkt med leverantörerna.
- c) Staden träffar avtal med Vägverket om överlåtelse av hela eller en del av verksamheten vid stadsledningskontorets miljöavgiftskansli, varvid den påbörjade upphandlingen ingår som en del i en sådan överlåtelse.

Vägverket och upphandlingsexperten inom regeringskansliet har förordat alternativ a. Det har gjorts gällande att en sådan modell skulle vara den från upphandlingssynpunkt rättsligt mest korrekta lösningen. Stadsledningskontoret anser dock, att det skulle vara provocerande att slutföra en upphandling som kammarrätten bedömt att staden inte ens haft möjlighet att påbörja.

Från strikt rättsliga utgångspunkter kan man diskutera om rättsläget numera genom riksdagens beslut, regeringens lagförslag m m är så förändrat att staden numera skulle ha kompetens att fullfölja upphandlingen. Man skulle kunna utläsa en sådan möjlighet



ur kammarrättens domskäl. Det torde dock enligt stadsledningskontoret vara att föra saken för långt och stadsledningskontoret avråder från en sådan lösning.

Alternativ b eller c är därför vid en samlad bedömning att föredra enligt stadsledningskontoret. De kräver dock ytterligare utredning och förhandlingar. Det är emellertid angeläget att upphandlingen nu så snart som möjligt överförs till Vägverket. Det är en förutsättning för att försöket med trängselskatt skall kunna påbörjas enligt tidplanen, men det är också angeläget för att staden skall kunna begränsa det ekonomiska risktagande som en påbörjad – och än mer avslutad – upphandling utgör. För att inte ge saken ytterligare tidsutdräkt är det därför nödvändigt att kommunstyrelsen bemyndigas att slutföra förhandlingarna med Vägverket om hur upphandlingen skall överföras till dem.

Det kan för övrigt särskilt behöva påpekas, att stadsledningskontoret anser att staden har kompetens att ingå det nu föreslagna avtalet med Vägverket. Det framgår av propositionen om kommunal medverkan vid trängselskatt (prop 2003/04:169 sid 10) att, som lagrådet påpekat, det finns kompetens för staden att träffa avtal om stadens medverkan vid information och förvaltningsstöd åt staten, som kan anses önskvärd eller behövlig redan inför ikraftträdandet av lagen om trängselskatt. Inte minst finns kompetens för att ingå överenskommelser som ett led i förberedelserna inför kommande lagstiftning, något som för övrigt även framgår av kammarrättens dom, vilken uttryckligen anger att det ”självfallet är av stort kommunalt intresse för staden att förbereda och påverka utformningen av försöket och kan inte anses ligga utanför den kommunala kompetensen”. (sid 20). Kammarrätten anför vidare att det arbete och de resurser som kommunen lagt ner inför beslutet i frågan (om trängselskatt) samt för den vidare handläggningen framstår inte som oproportionerliga i förhållande till syftet med trängselskatten.

Avtalet anger en principiell ansvarsfördelning mellan verket och staden. Staden svarar för allmän information och analys och uppföljning, medan Vägverket svarar för uppbördssystemet med därtill hörande teknisk utrustning för insamling och skattebeslut samt information om hur man betalar trängselskatt m m.

Ett gemensamt råd med tjänstemän från parterna genom vilka parterna fortlöpande informerar och samverkar med varandra skall inrättas. Om staden önskar, kan också en politisk referensgrupp inrättas som ges möjlighet att nära följa arbetet med förberedelserna för och genomförandet av försöket.

Ersättningen för stadens medverkan i försöket kommer att betalas direkt från regeringen. Någon ekonomisk ersättning kommer därför inte att utges mellan Vägverket och staden. Det gäller även vid Vägverkets övertagande av den påbörjade upphandlingen. Även denna del av ersättningen kommer att utges direkt av regeringen. Avtal härom kommer att träffas när den föreslagna lagen om kommunal medverkan vid trängselskatt trätt i kraft. Ansvar gentemot anbudsgivarna i upphandlingen kommer dock att övertas av Vägverket redan när upphandlingen överförs till Vägverket. Avtalet har godkänts av kommunfullmäktiges beslut senast den 15 juli 2004. Det är angeläget att kommunfullmäktige godkänner avtalet och ger kommunstyrelsen erforderligt bemyndigande att träffa kompletterande avtal med Vägverket, så att rättelse av kommunfullmäktiges beslut av den 2 juni 2003 kan ske på det sätt

kommunfullmäktiges beslut av den 2 juni 2003 kan ske på det sätt kammarrättens dom förutsätter.

#### **Överklagande av Kammarrättens dom av den 10 juni 2004**

Kammarrättens dom kommer att överklagas av stadens ombud med begäran om prövningstillstånd i Regeringsrätten. Staden kommer dock att begära anstånd med utvecklandet av grunderna för överklagandet och skälen för prövningstillstånd. Kommunstyrelsen får senare i höst ta ställning till huruvida överklagandet skall vidhållas eller ej.