

Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon

Slutbetänkande av 2011 års vägtullsutredning

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:3

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Utredaren ska analysera förutsättningarna för och lämna förslag till vilka villkor som bör gälla för riksdagens delegation av föreskriftsrätt till kommuner när det gäller sådan skatt som syftar till att reglera trafikförhållanden i kommunen och som tas ut i form av trängselskatt. Utredaren ska också lämna förslag till hur en sådan delegation kan utformas.

Utredaren ska även undersöka villkoren för att ta ut trängsel-skatt för fordon som inte är registrerade i Sverige. Förslag ska lämnas på hur ett skatteuttag för sådana fordon kan utformas. I det sammanhanget ska även utformningen av påminnelse- och sanktionsavgifter vid utebliven betalning analyseras. Utredaren ska ta ställning till hur framtida höjningar av trängselskatten bör utformas och på vilket eller vilka sätt sådana höjningar bör genomföras. I uppdraget ingår även att överväga vilka allmänna förvaltningsdomstolar som ska pröva mål om trängselskatt som första instans.

Utredaren ska vidare ta ställning till de författningsändringar som kan aktualiseras och lämna förslag till sådana ändringar. I uppdraget ingår inte att föreslå ändringar i grundlag. En konsekvensbeskrivning ska göras av förslagen. Utredaren ska även bedöma förslagens påverkan på intäkterna från trängselskatt i Stockholm och Göteborg.

I uppdraget ingår bland annat också att ta fram författningsförslag till uttag av avgifter vid användandet av de nya broarna över Sundsvallsfjärden, Motalaviken och Skurusundet. Det har utredningen gjort i delbetänkandet *Avgifter på väg och elektroniska vägtullsystem*, SOU 2012:60.

Delegation

Den första frågan utredningen har tagit ställning till är om det finns ett konstitutionellt grundat beskattningsförbud som medför att kommunen inte får ta ut skatt av andra än sina egna medlemmar. Utredningen har därvid konstaterat att det inte är grundlagsreglerat vilka personer kommunerna har rätt att beskatta. Något uttryckligt konstitutionellt förbud för en kommun att beskatta andra än sina egna medlemmar finns alltså inte. Enligt utredningens bedömning finns det inte heller en sådan underförstådd konstitutionell princip. Utredningens slutsats är därför att det inte finns något konstitutionellt grundat beskattningsförbud som medför att kommunen inte får ta ut skatt av andra än sina egna medlemmar.

Nästa fråga som utredningen har tagit ställning till är vilket organ som ska få intäkterna från trängselskatten. En första förutsättning för bedömningen är att trängselskatten berör fler än en kommun, både i fråga om vem som betalar skatten och planering av infrastruktur som påverkas av trängsel. Här har utredningen kunnat konstatera att det är staten som har det absolut största ansvaret för att planera, bygga och driva väginfrastrukturen. Landstingets kostnadsansvar sträcker sig i vissa fall endast till kollektivtrafiken. Kommunerna har ansvar för planering, byggande och drift av gator. Vid en samlad bedömning har utredningen stannat för att intäkterna från trängselskatten även fortsättningsvis ska tillfalla staten. Initiativet till att införa trängselskatten ska dock även framgent komma från kommunerna.

Eftersom trängselskatten ska tillfalla staten ska de huvudsakliga föreskrifterna meddelas av staten. Utredningens förslag till delegationsbestämmelser har utformats med hänsyn till det och även till de argument som finns för och emot en delegation. Argument som talar för en delegation är huvudsakligen att trängselskatten genom en mer flexibel justering av exempelvis belopp, tidpunkt och plats för uttaget bättre skulle kunna användas för att styra trafiken, påverka utsläpp och liknande. Ett starkt argument emot delegation i de nuvarande trängselskatteområdena är emellertid att den nationella planen och de avtal som reglerar infrastruktursatsningarna i Storstockholm och Västsverige under överskådlig tid medför att det finns ett intäktskrav i fråga om hur mycket trängselskatt som måste komma in till staten. En delegation till kommunerna i de nuvarande trängselskatteområdena innebär därför en ekonomisk risk för staten. Vid en avvägning

mellan fördelar och nackdelar med en delegation bedömer utredningen att övervägande skäl talar emot en delegation av föreskriftsrätten i de områden som för närvarande omfattas av trängselskatt. I enlighet med direktiven har utredningen dock lämnat ett förslag till utformning av bestämmelser om delegation.

Utredningen har vid utformningen av delegationsbestämmelserna i möjligaste mån tagit hänsyn till de argument som finns för och emot en delegation. Delegationen ska därför endast avse trängselskattens belopp vid olika tidpunkter, vilka tider skatten ska tas ut, betalstationernas placering inom ett visst angivet geografiskt område och flerpassageregler. Beloppen ska inte under- eller överstiga ett visst angivet spann. I Stockholm ska spannet ligga mellan 10 och 30 kronor och i Göteborg mellan 8 och 30 kronor.

Den sista avgörande frågan är till vilket organ delegationen ska ges. Frågan om trängselskatt berör som nämnts många olika kommuner. Utredningen har därför utrett om delegationen kan ges till ett kommunalförbund. Det är dock oklart om bestämmelserna i regeringsformen medger att delegation kan ges direkt till ett kommunalförbund. Det är också oklart om kommunalförbund har föreskriftsrätt enligt regeringsformen. Delegation bör därför inte heller ges till flera kommuner med krav på att de organiserar sig i ett kommunalförbund. Eftersom landstingen inte har ansvar för kostnader för eller planering av väginfrastruktur bör inte heller delegation ges till landsting. Delegation ska i stället ges till Stockholms kommun och till Göteborgs kommun med krav på samråd med närliggande kommuner, Trafikverket, Transportstyrelsen och Skatteverket.

En risk med delegation till kommun är att beslut om föreskrifter överklagas genom laglighetsprövning, vilket skulle kunna motverka den eftersträvade flexibiliteten. Utredningen föreslår därför att beslut om föreskrifter om trängselskatt inte ska kunna överklagas.

Justering av trängselskatten

Trängselskattenivåerna måste justeras, dels för att skatten ska bibehålla sin trafikstyrande effekt, dels för att finansieringen av investeringarna i Stockholm och Göteborg ska säkerställas. För trängselskatt är det alltså i vart fall i de nuvarande trängselskatteområdena inte enbart en realvärdesäkring som krävs utan en avvägning måste också göras mot trängselsituationen och mot kravet

på att få en viss intäkt. Många variabler är inblandade för att sådana justeringar ska läggas på rätt nivå. Realvärdesäkring via KPI-indexering ensamt räcker därför troligen inte för att uppnå målet om minskad trängsel och kravet på intäkter. Trängselskatten bör inte heller knytas till något annat index. En höjning av skatten bör i stället ske efter en helhetsbedömning av trängselsituationen (inbegripet bland annat trafikvolym, restider och planerade ombyggnationer), intäktskrav på grund av investeringar och till viss del förändringar i KPI och möjligen också BNP.

Utländska fordon

Utländska fordon ska omfattas av trängselskatt.

För att kunna ta betalt för passager som görs av fordon som är registrerade i utlandet krävs bland annat tillgång till andra länders motsvarighet till vägtrafikregistret. Det finns möjligheter till utbyte med andra länder av uppgifter om fordonsägare. Sådant utbyte kan vara förknippat med kostnader. Utsikterna att kunna sluta överenskommelser med de andra nordiska länderna om kostnadsfritt utbyte av ägaruppgifter bedöms dock vara goda.

Utländska fordonsägare ska betala genom transponder eller på internet. Om betalning inte gjorts i tid ska en underrättelse skickas och en förseningsavgift tas ut.

Det kan konstateras att i och med att det numera finns ett nytt indrivningsdirektiv, som omfattar alla skatter och avgifter, kan trängselskatt avseende utländska fordon drivas in i EU.

Den som har ett särskilt parkeringstillstånd för funktionshindrade enligt bestämmelserna i ett land inom EES ska efter ansökan medges undantag från trängselskatteplikt för en viss bil.

Betalning av trängselskatt

Utvecklingen inom EU gör att allt fler vägtullsystem accepterar betalning med stöd av transponder. Därmed blir det fler transponder i den internationella trafiken. Den tillkommande kostnaden för investering av ett system med transponder är försumbar. Samtidigt är kostnaderna för administrationen för transponder väsentligen lägre än videoregistrering, särskilt för de utländska

fordonen. Utredningen föreslår därför att transponder ska användas som ett komplement till videoregistrering.

Som sagts ovan ska utländska fordonsägare betala trängselskatten med stöd av transponder eller på internet. Om betalning inte sker inom föreskriven tid ska en underrättelse skickas och förseningsavgift tas ut.

Ett undantag från motiverings- och underrättelseskyldigheten enligt förvaltningslagen (1986:223) ska införas för de utländska fordonsägarna såvitt avser beslutet att ta ut trängselskatt. Sådan skyldighet ska dock fullgöras på begäran och senast vid påminnelse om betalning, dvs. när en underrättelse skickas ut.

Betalningsreglerna ska justeras så att trängselskatt som huvudregel betalas kvartalsvis för att i möjligaste mån undvika debiteringar av låga belopp. Om den enskilde begär det ska en betalningsperiod om en månad medges. Om betalning sker genom betalningsförmedlare enligt den föreslagna lagen om elektroniska väg-tullsystem ska trängselskatten betalas månadsvis.

Sanktioner avseende trängselskatt och infrastrukturavgifter på väg

En förseningsavgift om 100 kronor ska tas ut om trängselskatten eller infrastrukturavgiften inte har betalats i tid. Avgiftens storlek ska bestämmas av regeringen.

Om förseningsavgift påförts men pålagorna ändå inte betalas ska en tilläggsavgift tas ut. Tilläggsavgiftens storlek ska behållas oförändrad.

Det krävs ytterligare sanktionsåtgärder, förutom förseningsavgift och tilläggsavgift.

Om infrastrukturavgift, trängselskatt, förseningsavgift eller tilläggsavgift inte betalats i rätt tid, ska fordonet inte få användas. Sådant användningsförbud ska dock inte inträda förrän det obetalda beloppet uppgår till mer än 1 000 kr och två månader förflutit sedan minst det beloppet skulle ha betalats.

Polisen ska avskylta fordonet om det används i strid mot användningsförbudet.

Några nya straffbestämmelser kopplade till användningsförbudet eller avskyltningen föreslås inte.

Om en gäldenär som är betalningsskyldig för trängselskatt, infrastrukturavgifter, förseningsavgift och tilläggsavgift vid utmät-

ning saknar utmättningsbara tillgångar, ska Kronofogdemyndigheten få ta i anspråk det fordon som gett upphov till skatterna och avgifterna oavsett vem som äger fordonet.

Forum

Forumregeln ska ändras på så sätt att beslut om trängselskatt ska överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets personen hade sin hemortskommun det år då beslutet fattades. Ägare av utländska fordon som inte är bosatta här, stadigvarande vistas här, har en väsentlig anknytning hit eller har sitt säte eller liknande här ska överklaga beslut enligt lagen om trängselskatt till Förvaltningsrätten i Stockholm.

Konsekvenser

Förslagen får konsekvenser för kommunerna, Transportstyrelsen, Skatteverket, polisen, Åklagarmyndigheten, Kronofogdemyndigheten och domstolarna. De tillkommande kostnaderna bedöms dock vara marginella och rymmas inom befintliga ramar. För Transportstyrelsen innebär förslagen om transponder och kvartalsbeslut dessutom betydande besparingar. De investeringar som krävs med anledning av de utländska fordonsägarnas betalningsmöjligheter kommer att uppvägas av inbesparingarna. Förslagen om kvartalsbeslut och förseningsavgifter innebär att intäkterna från tilläggsavgifterna kommer att minska. Det bör enligt utredningens bedömning finnas utrymme för att finansiera förslagen inom ramen för trängselskattesystemen.

Ikraftträdande

Samtliga förslag ska träda i kraft den 1 januari 2014.