

## Bilaga 6:11 till kommunstyrelsens protokoll den 17 mars 2004, § 18

PM 2004 RIII (Dnr 309-1313/2003)

### Laglighetsprövning enligt kommunallagen beträffande miljöavgifter

Föreläggande om yttrande från Kammarrätten

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som yttrande till Kammarrätten i Stockholm överlämnas och återopas förslaget från stadsledningskontorets juridiska avdelning, bilaga.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

**Föredragande borgarrådet Roger Mogert** anför följande.

#### *Bakgrund*

Kommunfullmäktiges beslut den 2 juni 2003, § 18, om försöksverksamhet med miljöavgifter/trängselavgifter överklagades av ett trettiofem klagande, bland dem bl a oppositionsborgarrådet Sten Nordin, Maria Spetz (vd i Motormännens riksförbund), David Kudrén och Inger Svedmyr (ordförande i Elöverkänsligas Förening i Västra Stor-Stockholm). Inger Svedmyr och en annan klagande begärde också inhibition av kommunfullmäktiges beslut. Länsrätten meddelade den 28 november 2003 dom (mål nr 10407-03) varigenom länsrätten avvisade vissa klaganden och avslog samtliga överklaganden som tagits upp till prövning.

Sten Nordin, Maria Spetz, David Kudrén och Inger Svedmyr har överklagat länsrättens dom. Sten Nordin har också yrkat att Kammarrätten skall besluta om inhibition av kommunfullmäktiges beslut. Genom beslut som meddelades den 2 februari 2004, avslog Kammarrätten inhibitionsyrkandet samt meddelade prövningstillstånd. Kammarrätten har nu förelagt staden att senast den 19 mars 2004 yttra sig över de klagandes inlagor inför ett avgörande i huvudfrågan.

#### *Remisser*

Ärendet har för synpunkter remitterats till stadsledningskontoret (juridiska avdelningen).

*Stadsledningskontoret* föreslår att juridiska avdelningens förslag till yttrande ges in till Kammarrätten i anledning av laglighetsprövningen.

Sammanfattningsvis anser stadsledningskontoret att klagandena inte har anfört några omständigheter som medför att det överklagade beslutet med tillämpning av 10 kap 8 § kommunallagen skall anses olagligt. Samtliga överklaganden skall därför avslås.

#### *Mina synpunkter*

Jag hänvisar till stadsledningskontorets juridiska avdelnings tjänsteutlåtande som yttrande till Kammarrätten.

Jag delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som yttrande till Kammarrätten i Stockholm överlämnas och åberopas förslaget från stadsledningskontorets juridiska avdelning, bilaga.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 4 mars 2004

ROGER MOGERT

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarråds förslag.

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

Att som yttrande till Kammarrätten i Stockholm överlämna och åberopa följande:

Stockholms kommunfullmäktige beslutade den 2 juni 2003 att införa en ny statlig skatt på viss biltrafik som passerar genom Stockholms innerstad under vissa tider. Detta beslut bekräftades och förändrades delvis av kommunfullmäktige den 15 mars 2003. Skatten skall upptas genom ett biltullssystem som kommunfullmäktige beslutat upprätta runt innerstaden och som kommunfullmäktige gett kommunstyrelsen i uppdrag att upphandla.

Kommunfullmäktiges beslut den 2 juni 2003 och den 15 mars 2004 är villkorat av att riksdagen fattar nödvändiga beslut. Någon lagstiftning som tillåter en enskild kommun att fatta beslut om nya statliga skatter fanns inte vid tiden för beslutet, vare sig i juni 2003 eller i mars 2004.

Sedan beslutet överklagats har staden påbörjat och genomfört en upphandling av det tekniska system som skall möjliggöra biltullar/trängselskatter i Stockholm. Anbudstiden har gått ut och anbudsförfarandet är således avslutat. Denna upphandling har genomförts i avsaknad av lagstiftning som tillåter biltullar/trängselskatter.

Att upphandla det tekniska systemet innan en lag föreligger medför onödiga kostnader för kommunen. Det framgår av kommunfullmäktiges beslut att kommunfullmäktige förutsätter att ansvarsfördelningen för biltullsverksamheten skall regleras i ett avtal mellan staten och Stockholms stad. Någon sådant avtal existerar inte och förväntas enligt uppgift från stadens miljöavgiftskansli inte tillkomma innan riksdagen stiftat lag.

Det framgår också av kommunfullmäktiges beslut att Stockholm stad förutsätter att staten skall stå för samtliga kostnader i samband med försöket. Det framgår emellertid av finansdepartementets promemoria om förslag till lag om trängselskatt (Fi 2003/3364) att delar av försöksverksamhetens intäkter skall tillfalla statliga myndigheter. De remissvar som inlämnats från statliga myndigheter gällande finansdepartementets promemoria understryker också de stora kostnader som statliga myndigheter kommer att ådra sig i samband med försöket. Enligt uppgifter som framkommit kan ny administration och byråkrati uppgå till summor motsvarande hälften av systemets intäkter.

Finansdepartementets promemoria visar också tydligt att flertalet av kommunfullmäktiges krav åsidosatts. Detta förstärker behovet av det avtal som fortfarande inte slutits mellan Stockholms stad och staten. Av vad som hittills framkommit tyder det mesta på att staden kommer att få bära kostnaderna för försöket, då staden till skillnad från staten reserverat resurser för försöket. I budget för 2004 har staden enligt kommunstyrelsebeslut avsatt 980 miljoner kronor till försöket att uppta statlig skatt i Stockholm.

Som ansvarig för trafik och miljö i Stockholm kan staden vidta olika förberedande åtgärder. Sådana åtgärder kan dock inte vara av en omfattning som gör att de faller utanför ramen av vad

Stockholms stad kan hantera vid införandet av statliga skatter. En upphandling i 100-miljonersklassen utan tillhörande lagstiftning som tillåter försöket faller utanför den ramen.

Sammanfattningsvis innebär därför beslutet om införande av biltullar/trängselskatter och beslutet om upphandling av det tekniska systemet att staden tar en betydande ekonomisk risk och att staden genom besluten har gjort ekonomiska åtaganden och iklätt sig kostnader för rent statliga uppgifter.

Upptagandet av statlig skatt är en statlig verksamhet och angelägenhet. Skall skatten upptas av en enskild kommun förutsätter det en lagändring. De beslut som fattats av Stockholm stad innebär att kommunalskatter används till statliga angelägenheter utan att något avtal om ersättning upprättats mellan staden och staten.

I övrigt hänvisar vi till Sten Nordins sakframställning och yrkanden.

Det antecknades att borgarrådet Sten Nordin (m) ej deltog i beslutet på grund av jäv.

## ÄRENDET

Kommunfullmäktiges beslut den 2 juni 2003, § 18, om försöksverksamhet med miljöavgifter/trängselavgifter överklagades av ett trettiotal klagande, bland dem bl a oppositionsborgarrådet Sten Nordin, Maria Spetz (vd i Motormännens riksförbund), David Kudrén och Inger Svedmyr (ordförande i Elöverkänsligas Förening i Västra Stor-Stockholm). Inger Svedmyr och en annan klagande begärde också inhibition av kommunfullmäktiges beslut. Länsrätten meddelade den 28 november 2003 dom (mål nr 10407-03) varigenom länsrätten avvisade vissa klaganden och avslog samtliga överklaganden som tagits upp till prövning.

Sten Nordin, Maria Spetz, David Kudrén och Inger Svedmyr har överklagat länsrättens dom. Sten Nordin har också yrkat att Kammarrätten skall besluta om inhibition av kommunfullmäktiges beslut. Genom beslut som meddelades den 2 februari 2004, avslog Kammarrätten inhibitionsyrkandet samt meddelade prövningstillstånd. Kammarrätten har nu förelagt staden att senast den 19 mars 2004 yttra sig över de klagandes inlagor inför ett avgörande i huvudfrågan.

## REMISSER

Ärendet har för synpunkter remitterats till stadsledningskontoret.

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande, daterat 1 mars 2004, har i huvudsak följande lydelse.

### Stadsledningskontorets förslag

Stadsledningskontoret föreslår att juridiska avdelningens förslag till yttrande, se *bilaga*, ges in till Kammarrätten i anledning av laglighetsprövningen.

**MÅL NR 8266-03 rotel 034**

**Sten Nordin m. fl. ./ . Stockholms kommun ang. laglighetsprövning**

Kammarrätten har förelagt Stockholms kommun att yttra sig med anledning av Sten Nordins, Inger Svedmyrs, David Kudrèns och Maria Spetz överklaganden av Stockholms kommunfullmäktiges beslut den 2 juni 2003, § 18, om försöksverksamhet med miljöavgifter/trängselavgifter.

Stockholms kommun genom dess kommunstyrelse (härefter kallad staden) får härmed anförda följande.

**Beslutet**

Kommunfullmäktige i Stockholm beslutade den 2 juni 2003, § 18, följande.

1. Genomförandet av ett försök med miljöavgifter i Stockholms stad godkänns enligt den utformning som föredragande borgarråd redogör för. Detta under förutsättning att riksdagen fattar beslut om en lagstiftning som möjliggör detta.
2. Kommunstyrelsen får i Stockholms stad få i uppdrag att genomföra upphandlingen på det sätt som stadsledningskontoret föreslagit i sitt tjänsteutlåtande. Slutligt förfrågningsunderlag underställs kommunstyrelsen i början av juli.

**Överklagandena**

Klagandena har som det får förstås som grund för överklagandena åberopat att beslutet inte har tillkommit i laga ordning, att beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen och att beslutet strider mot lag eller annan författning.

**Stadens inställning**

Staden bestrider de klagandes yrkanden om att kommunfullmäktiges beslut skall upphävas. Enligt stadens mening är beslutet inte olagligt i något av de hänseenden som anges i 10 kap 8 § kommunallagen.

**Grunder för bestridandet**

Som grunder för bestridandet hänvisar staden till och åberopar vad staden har anfört i sina tidigare inlagor med följande tillägg.

Med hänsyn till att flertalet av de klagande i Kammarrätten synes grunda sina överklaganden på en uppfattning att det överklagade beslutet skulle innebära ett betydande risktagande från stadens sida vill staden inledningsvis anförda följande.

Enligt det överklagade beslutet beslöt fullmäktige att, under förutsättning att riksdagen fattar beslut om lagstiftning som möjliggör det, godkänna genomförandet av ett försök med miljöavgifter i Stockholm enligt den utformning som föredragande borgarråd redogjort för samt att ge kommunstyrelsen i uppdrag att genomföra upphandling i enlighet med förslaget i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Av kommunfullmäktiges beslut i ärendet framgår att kommunfullmäktige har förutsatt att ansvarsfördelningen för försöksverksamheten mellan Stockholms stad och staten skall regleras i avtal mellan parterna och att det i avtalet tydligt bör framgå att staten ansvarar för uppbörden, medan Stockholms stad står som beställare för det tekniska systemet och därmed ansvarar för upphandlingsprocessen av den utrustning som krävs för försökets genomförande, samt att staden skall ha det övergripande administrativa ansvaret för försöket. Vidare anges som en förutsättning

för att Stockholms stad skall ta detta ansvar att det i avtal med staten framgår att staten står för samtliga kostnader i samband med försöket.

För det fall det inte beslutas om en lagstiftning som reglerar Stockholms stads ansvar enligt ovanstående, blir det inte staden som kommer att genomföra upphandlingen av det tekniska systemet.

Som staden tidigare har anfört pågår avtalsförhandlingar mellan Stockholms stad och staten. I detta sammanhang kan också noteras att finansdepartementet i sin promemoria om förslag till lag om trängselskatt (Fi 2003/3364), som lämnades den 13 februari 2004, när det gäller Stockholmsförsökets kostnadskonsekvenser för staten även inräknar kostnader för bl.a. upphandlingar. För också framhållas att – vilket också klagandena har medgett – staden såsom ansvarig för trafik och miljö i Stockholm har att vidta en mängd förberedande åtgärder inför den förväntade försöksverksamheten. I denna del får staden särskilt hänvisa till vad staden anfört i sitt yttrande över inhibitionsyrkandet i Kammarrätten av den 20 januari 2004. Vidare är de insatser som staden hittills har företagit totalt sett av sådan begränsad omfattning att dessa får anses ligga väl inom ramen för vad staden har att hantera med anledning av försöket.

Mot bakgrund av det ovan anförda kan det överklagade beslutet inte anses innebära att staden tar någon betydande ekonomisk risk eller att staden genom beslutet har gjort ekonomiska åtaganden av den storlek som klagandena hävdar.

Härutöver får staden beträffande grunderna för överklagande enligt 10 kap 8 § kommunallagen också anför följande.

*Har beslutet tillkommit i laga ordning ?*

Sten Nordin synes i Kammarrätten inte längre åberopa vad han i länsrätten anfört om att det överklagade beslutet skulle utgöra ett uppenbart försök att kringgå lagens krav om ett föreliggande riksdagsbemyndigande och lagstöd. För den händelse han vidhåller sin talan i detta avseende hänvisar staden till och åberopar även vad staden anfört i sina tidigare inlagor.

Inger Svedmyr gör gällande att ”staden beslutat att införa miljöavgifter/trängselavgifter med microvågsbaserat avgiftssystem med fordonsdosa”. Hon anför – såvitt staden kan utläsa, först i Kammarrätten – också att ett microvågsbaserat system utgör en miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken och att det ålegat staden att göra en miljökonsekvensbeskrivning. Staden hänvisar även här till och åberopar vad staden anfört i tidigare inlagor. Staden får dock särskilt påpeka att det överklagade beslutet inte innebär att staden, som Inger Svedmyr påstår, skulle ha beslutat att införa just ett microvågsbaserat avgiftssystem. Någon miljökonsekvensbeskrivning aktualiseras alltså inte i samband med det överklagade fullmäktigebeslutet. Staden bestrider för övrigt påståendet att microvågsbaserade avgiftssystem med fordonsdosor utgör miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken. Sådana system är inte någon anmälnings- eller tillståndspliktig verksamhet för vilken miljökonsekvensbeskrivning inte kan föreslås. En sådan omständighet som medför att det överklagade beslutet inte skulle anses ha tillkommit i laga ordning.

*Strider beslutet mot lag eller annan författning?*

Inger Svedmyr gör – såvitt staden kan utläsa, först i Kammarrätten – gällande att en användning av microvågsbaserade avgiftssystem med fordonsdosor innebär diskriminering av elöverkänsliga. Som staden har påpekat ovan innebär inte det överklagade beslutet att staden har beslutat om införande av ett microvågsbaserat avgiftssystem. Kommunfullmäktiges beslut kan alltså redan av denna anledning inte anses strida mot kommunallagens bestämmelse om likabehandling av kommunmedlemmar.

David Kudrén har, med utgångspunkt i den felaktiga uppfattningen att det överklagade beslutet innebär att en statlig skatt införts, gjort gällande att miljöavgifterna strider mot gemenskapsrättens artikel 25 i Romfördraget och Rådets direktiv 83/192/EEG. Frågan om miljöavgifternas förenlighet med gemenskapsrätten saknar relevans för det överklagade beslutet. På av staden i tidigare inlägga anförda skäl strider inte miljöavgifterna mot

gemenskapsrätten. I detta sammanhang kan för övrigt också noteras att enligt det lagförslag om trängselskatt som finansdepartementet lämnade den 13 februari 2003 i promemorian Trängselskatt (Fi 2003/3364) kommer utlandsregistrerade bilar inte att omfattas av skyldigheten att betala trängselskatt.

Klagandena har enligt stadens uppfattning inte anfört någon omständighet som medför att det överklagade beslutet kan anses strida mot lag eller annan författning.

*Hänför sig beslutet till en icke-kommunal angelägenhet?*

Maria Spetz för i sin överklagandeskrift till Kammarrätten resonemang om att stadens arbete med stadsledningskontorets tjänsteutlåtande i april 2003 och det överklagade fullmäktigebeslutet den 2 juni 2003 skall anses innebära att staden överskridit sin kompetens eftersom ett omfattande arbete lagts ner i tid före det att Stockholmsberedningen som haft att utreda frågan lämnat sitt delbetänkande och som det får förstås före det att finansieringen av försöksverksamheten är klar. Hon åberopar också rättsfallet RÅ 1993 ref 32.

Såvitt staden kan utläsa har Maria Spetz inte åberopat ovannämnda omständigheter tidigare, varför Kammarrätten enligt 10 kap 10 § kommunallagen inte kan beakta hennes överklagande i dessa delar. Staden bestrider att vad Maria Spetz här anfört medför att det överklagade beslutet kan anses olagligt enligt någon av grunderna i kommunallagen samt hänvisar särskilt till vad staden anfört beträffande förberedande åtgärder i sin inläga till Kammarrätten av den 20 januari 2004. Det kan också noteras att regeringsrättens avgörande RÅ 1993 ref 32 avsåg ett beslut av kommunstyrelsen i Malmö kommun om att anslå medel till en kampanj för aktiv politisk opinionsbildning till förmån för beslut om en fast Öresundsförbindelse mellan Sverige och Danmark. Rättsfallet saknar relevans för prövningen av beslutet i det här målet. Staden anser att klagandena inte har anfört några omständigheter som medför att det överklagade beslutet med tillämpning av 10 kap 8 § kommunallagen skall anses olagligt. Samtliga överklaganden skall därför avslås.