

A
B
C
D
E

Handläggare: Ann Sjöberg
Tfn: 08-508 29 551

Kommunstyrelsen

Försöksverksamhet med miljöavgifter

Stadsledningskontorets förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Redovisningen av genomförandeplan och inriktningen av det fortsatta arbetet för miljöavgifter i Stockholm godkänns.
2. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att fortsätta arbetet i enlighet med redovisningen i tjänsteutlåtandet.
3. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att genomföra upphandlingen av det i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande föreslagna systemet för betalning av miljöavgifter m.m.

ABCDE

Dnr 309-1313/2003 sid 2 (14)

Bosse Sundling
Stadsdirektör

Gunnar Söderholm
Bitr. stadsdirektör

Sammanfattning

Kommunfullmäktige har i budget 2003 givit kommunstyrelsen i uppdrag att leda arbetet med försöket med miljöavgifter. Stadsledningskontoret gavs den 5 februari 2003 i uppdrag av kommunstyrelsen att redovisa en genomförandeplan. Stadsledningskontorets arbete med att utforma försöket med miljöavgifter har utgått ifrån följande förutsättningar.

- ? Försöket skall inledas i slutet av 2004
- ? En kontrollstation ska hållas årsskiftet 2005/2006
- ? Målet med avgifterna är att antalet fordon på det mest belastade vägarna under maxtimmen skall minska med 10-15%
- ? Avgiftssystemet skall kunna tillämpas för en indelning i flera zoner, ha tidsdifferentierade avgifter samt tillåta fler betalmetoder
- ? Intäkter måste tillfalla Stockholmsregionen
- ? Situationen på Essingeleden får inte försämrats
- ? Försöket skall vara utvärderat under mandatperioden

Stadsledningskontoret har främst beaktat två olika tekniska lösningar för betalningen, antingen ett system med en fordonsdosa eller video-registrering. Stadsledningskontoret föreslår att systemet med en fordonsdosa används. Systemets fördelar är på kort sikt att det möjliggör tidsdifferentierade avgifter och har lägre driftskostnader, förutsatt att större delen av fordonen använder dosor. På längre sikt möjliggör också systemet med fordonsdosa en bättre geografisk differentiering av avgifter eller differentiering av avgiften beroende på fordonsegenskaper.

Stadsledningskontoret har även påbörjat övrigt utredningsarbete för avgiftssystemets utformning som bl.a. omfattar avgiftsnivåer, försöksperiodens längd m.m. Från detta arbete finns främst preliminära resultat. Beträffande frågan om antalet avgiftszoner är dock stadsledningskontorets bedömning att endast en avgiftszon skall finnas och att Essingeleden ej skall avgiftsbeläggas. Avgifterna bör heller inte differentieras efter fordonstyp under försöket.

ABCDE

Dnr 309-1313/2003 sid 3 (14)

Investeringen uppskattas mycket preliminärt till 500-600 mnkr och driftkostnaden till ca 100 mnkr per år. Driftkostnaden kommer att bli starkt beroende av hur hög andel av videobaserade betaltransaktioner (bilar utan transponder, dagtillstånd och smitare) som skall hanteras. Utöver dessa driftkostnader tillkommer kostnader för utredningar, upphandling, administration och utvärdering. En mycket preliminär bedömning är att dessa kostnader kan uppgå till ca 200 mnkr. Den preliminära bedömning av det totala beloppet är således ca 800-900 mnkr. I detta belopp har ej inkluderats investeringar eller driftskostnader för infartsparkeringar eller kollektivtrafik.

Upphandlingen av systemet bör kunna genomföras på ca nio månader om processen flyter friktionsfritt. Detta förutsätter dock att beställarfunktionen är rätt dimensionerad, att den innehåller alla erforderliga kompetensområden, att upphandlingsprocessen kan synkroniseras med den politiska beslutsfasen, att upphandlingen inte överklagas m.m. Brister det i någon av förutsättningarna blir effekten att upphandlingen drar ut på tiden. Stadsledningskontoret föreslår därför att kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige att uppmana kommunstyrelsen att genomföra upphandlingen.

Genomförandet är även starkt beroende av att arbetet med lagstiftningen för att möjliggöra uttaget av miljöavgifterna fortgår i snabb takt samt att övriga överenskommelser och samarbetet med övriga organisationer och myndigheter fungerar. Tiden för att bygga och installera systemet bedöms bli ca 18 månader men kan möjligtvis pressas ner till 14-15 månader.

Ärendets beredning

Kommunfullmäktige har i budget 2003 givit kommunstyrelsen i uppdrag att leda arbetet med försöket med miljöavgifter. Kommunstyrelsen gav den 5 februari 2003 direktiv för försöksverksamhet med miljöavgifter. Stadsledningskontoret gavs i uppdrag att återkomma och redovisa en genomförandeplan för miljöavgifter i Stockholm. Stadsledningskontoret har till hjälp i utredningsarbetet anlitat trafikonsultföretaget Transek AB. I bilaga 1 finns Transeks utredning. Samråd har även skett med stadsbyggnadskontoret och stadsledningskontorets juridiska avdelning. Stockholm Parkering har utfört en förstudie över miljöavgifters inverkan på efterfrågan på parkeringsanläggningar och infartsparkeringar, vilken ingår i underlaget.

Bakgrund

Stockholms trafiksystem präglas idag av både kapacitetsproblem och ineffektivt utnyttjande av vägnätet. Under morgon- och kvällsrusning nås

ABCDE

Dnr 309-1313/2003 sid 4 (14)

kapacitetstaket snabbt medan vägnätet under dygnets övriga timmar i en jämförelse är sämre utnyttjat.

I stadens budget 2003 finns ett uppdrag att genomföra ett försök med miljöavgifter i trafiken, vilket skall inledas under mandatperioden. Vidare anges att arbetet med att genomföra beslutet om att införa ett försök med miljöavgifter skall ledas av kommunstyrelsen. Vid stadsledningskontoret skall finnas ett kansli med uppgift att utreda, leda samordna och informera om stadens arbetet med införandet av miljöavgifter.

Informationsinsatserna skall samordnas med Information Stadshuset och riktas till invånare i Stockholm och andra som berörs av försöket. Direktivet anger att utredningsarbetet med fördel kan samordnas med Stockholmsberedningens arbete.

Försöksverksamheten med miljöavgifter bör i ett geografiskt väl avgränsat området under en begränsad tid, snabbt kunna öka framkomligheten och också ge underlag för en utvärdering där systemets effekter på längre sikt bekräftas. I direktiven för försöksverksamheten anges att den geografiska avgränsningen och omfattningen bör vara tullsnittet och Essingeleden.

Arbetet skall bedrivas utifrån följande utgångspunkter:

- ? Försöket ska påbörjas och vara möjligt att utvärdera under mandatperioden. En kontrollstation skall hållas årsskiftet 2005/06.
- ? Systemet ska syfta till att minska trängsel i trafiken samt dess negativa miljöpåverkan. Flaskhalsarna skall reduceras och en väsentlig höjning av trafikens medelhastighet skall därmed möjliggöras.

Av direktiven framgår att det i ett första skede skall tas fram en genomförandeplan. Genomförandeplanen skall redovisa en studie över tekniska, ekonomiska och praktiska förutsättningar för försöket. Utifrån genomförandeplanen skall det vara möjligt att fatta ett konkret och genomgripande beslut om avgiftsförsökets genomförande. Det skall även omfatta en tidplan. Parallellt med genomförandeplanen arbetas fram skall arbetet med att förbereda nödvändiga upphandlingsprocesser av tekniska system med mera påbörjas.

Förslag

Stadsledningskontorets arbete med att utforma försöket med miljöavgifter har utgått ifrån följande förutsättningar.

- ? Försöket skall inledas i slutet av 2004
- ? En kontrollstation ska hållas årsskiftet 2005/2006

ABCDE

Dnr 309-1313/2003 sid 5 (14)

- ? Målet med avgifterna är att antalet fordon på det mest belastade vägarna under maxtimmen skall minska med 10-15%
- ? Avgiftssystemet skall kunna tillämpas för en indelning i flera zoner, ha tidsdifferentierade avgifter samt tillåta fler betalmetoder
- ? Intäkter måste tillfalla Stockholmsregionen
- ? Situationen på Essingeleden får inte försämrats
- ? Försöket skall vara utvärderat under mandatperioden

I stadsledningskontorets förslag presenteras först det tekniska system för betalning som föreslås. Därefter presenteras vissa förslag om lämpligt antal zoner samt geografisk avgränsning. En stor del av det påbörjade utredningsarbetet måste ytterligare bearbetas av det genomförandekansli som inrättas. Det är av största vikt att genomförandekansliet snabbt kommer på plats och bl.a. kan fortsätta detta arbete. Sist i tjänsteutlåtandet diskuteras förutsättningar för genomförandet av försöket bl.a. upphandlingsprocessen. Inga avtal kommer att träffas med leverantörer innan de rättsliga förutsättningarna föreligger för att införa miljöavgifter.

Tekniskt system

Stadsledningskontoret har främst beaktat två olika tekniska lösningar för betalningen, antingen ett system med en fordonsdosa eller video-registrering. Andra betaltekniker, kontant betalning vid tullstationer eller betalning per körd sträcka med hjälp av GPS-baserad teknik, bedöms inte realistiska för ett försök i Stockholm. Kontant betalning vid tullstationer kräver kostsamma och utrymmeskrävande anläggningar. GPS-baserad teknik bedöms inte som tillräckligt utvecklad för att på kort sikt kunna införas i full skala för försöket.

Fordonsdosa

Det system som stadsledningskontoret bedömer vara bäst för Stockholm är avgiftssystem, baserat på korthållskommunikation (även kallat DSRC¹), vilket innebär att en dosa (en sk transponder) sätts i vindrutan på fordonet. Dosan kommunicerar med en antenn vid en betalstation. När fordonet passerar betalstationen dras avgiften från ett konto knutet till dosans elektroniska identitet. Dessa system finns idag på flera platser i världen t.ex. på Öresundsbron. Tekniken är beprövad för tätorter t.ex. Oslo, Trondheim och Singapore. Tekniken är i första hand lämplig för system där avgift tas vid passage över en zongräns (passageavgift). Tekniken är ganska enkel och beprövad och ger en bra flexibilitet med goda möjligheter att differentiera avgifter avseende tid, plats och fordonstyp.

¹ Dedicated Short Range Communication, en standardiserad teknik för kommunikation mellan fordon och antenner vid vägsidan.

ABCDE

Dnr 309-1313/2003 sid 6 (14)

Övervakning mot fusk sker med hjälp av videoregistrering av fordonets nummerskylt. Systemet måste kompletteras för att även möjliggöra andra betalmetoder t ex. betalning via kontakt med en kundcentral där dag-tillstånd köps och knyts till fordonets registreringsnummer.

Videoregistrering

Ett annat system som beaktats är baserat på videoregistrering. Systemet bygger på att betalning sker i förskott vid färd i avgiftsbelagd zon under avgiftsbelagd tid. Betalning görs t.ex. med mobil (SMS), Internet, på bensinmackar eller i andra affärer. Betalningen registreras därefter i en databas. Övervakningen av att fordonet betalt avgift sker med videokameror. Fordon som kör i avgiftszon utan att ha betalat debiteras en straffavgift. Övervakningen sker med kameror och automatisk kontroll, såväl vid avgiftssnittet som inne i zonen. För ett system med videoregistrering är övervakningen personalintensiv. Även om de flesta fordon identifieras automatiskt (80-90%), måste ett stort antal bilder identifieras manuellt från videofoton. Förskottsbetalning med videoövervakning lämpar sig i första hand för vistelsebaserade avgifter. Ett system med vistelsebaserade avgifter medför att staden samtidigt behöver lösa/ta ställning till problemet att alla fordon måste betala för sig om de flyttas inom området, även om man t.ex. bara flyttar bilen från en parkeringsplats till en annan.

Stadsledningskontoret föreslår att systemet med en fordonsdosa används. Systemets fördelar är på kort sikt att det möjliggör tidsdifferentierade avgifter och har lägre driftskostnader, förutsatt att större delen av fordonen använder dosor. På längre sikt möjliggör också systemet med fordonsdosa en bättre geografisk differentiering av avgifter eller differentiering av avgiften beroende på fordonsegenskaper. Ett videobaserat system kan dock eventuellt ha något kortare införandetid.

Avgiftssystemets utformning

Stadsledningskontoret har även påbörjat övrigt utredningsarbete för avgiftssystemets utformning. I det pågående utredningsarbetet ingår beaktande av tidsdifferentiering av avgifter, maxavgift per dygn och avgiftsbefrielse för vissa fordon t.ex. utryckningsfordon och fordon med handikapptillstånd. Dessa utredningar måste fullföljas av genomförandekansliet innan ett färdigt avgiftsförslag kan presenteras.

Stadsledningskontorets bedömning är att under försöket skall endast en avgiftszon förekomma. Detta för att underlätta genomförandet och förståelsen för systemet. Avgifterna skall inte differentieras efter fordonstyp, dock avgiftsbefrias vissa fordon.

ABCDE

Dnr 309-1313/2003 sid 7 (14)

Om staden, efter utvärderingen av försöket, beslutar fortsätta med miljöavgifter, kan det vid detta senare tillfälle vara lämpligt att utveckla vissa delar av avgiftsutformningen och införa en ”finare” geografisk indelning samt att differentiera avgifterna efter fordonsegenskaper.

Geografisk avgränsning

Försöket med miljöavgifter skall enligt stadsledningskontorets bedömning avse innerstaden.

Avgifter på trafik i innerstaden gör att en del av den trafik som tidigare gick genom innerstaden ”pressas ut” på Essingeleden. Därmed kan trängseln på Essingeleden förvärras. Essingeleden är dock en statlig väg, vilket innebär att staden inte har någon formell beslutanderätt över vägen. Leden är dessutom den huvudsakliga förbindelsen mellan södra och norra regionhalvan och det finns inga alternativa (avgiftsfria) vägar för trafiken mellan regionhalvorna. En stor del av trafiken på leden är till och från andra kommuner än Stockholm. Det är svårt för en stor del av dess resenärer att byta till andra färdmedel eller destinationer, eftersom tillgängligheten till kollektiva transporter för (långa) resor mellan södra och norra regionhalvan är relativt dålig. En mycket stor del av trafiken på Essingeleden utgörs av trafik till och från andra kommuner än Stockholm.

Vid en samlad bedömning är stadsledningskontorets uppfattning att ingen avgift skall tas ut på Essingeleden.

Stadsledningskontoret återkommer till kommunfullmäktige med redovisning av övriga delar av utformningen av avgiftssystemet.

Effekter

För stadsledningskontorets räkning har Transek gjort en överslagsmässig bedömning av effekterna av ett system, i enligt de preliminära diskussioner som förts. Resultat som dock ej baseras på några exakta beräkningar men som preliminärt bedöms vara möjliga att uppnå är följande.

- ? Antalet fordon över innerstadssnittet under maxtimmarna bedöms minska med ca 15%
- ? Antalet fordon över innerstadssnittet under ett vardagsdygn bedöms minska med 5-10%
- ? Intäkterna beräknas till omkring 1,2 miljarder kr per år.
- ? Antalet trafikanter med kollektivtrafik till och från innerstaden under maxtimmarna beräknas öka med ca 3 %.

ABCDE

Dnr 309-1313/2003 sid 8 (14)

- ? Utsläppen från trafiken bedöms minska ungefär lika mycket som trafikarbetet. Hur mycket trafikarbetet minskar är svårt att bedöma men troligen ligger det i storleksordningen 5-10 % i innerstaden.

Vissa av dessa effekter inträffar praktiskt taget omedelbart, medan andra effekter är mycket långsiktiga.

Försöksperiodens längd

Stadsledningskontoret har övervägt längden av försöksperioden. En utgångspunkt skall vara att försöket skall vara utvärdera vid tidpunkten för en folkomröstning. Försöksperioden bör samtidigt vara så pass lång att det är möjligt att någorlunda tillförlitligt se vilka effekter avgiftssystemet får. Enligt Transek bör det räcka med ett halvår eller något längre för att tillförlitligt kunna bedöma storleken av de kort- och medelsiktiga effekterna. En längre försöksperiod bör dock ge mer information än en kortare och den ger trafikanterna möjlighet att erhålla erfarenheter inför en folkomröstning. Försöket kan dock inte pågå så länge att de långsiktiga effekterna börjar synas i märkbar utsträckning. Försöksperiodens längd bör fastställas i det fortsatta arbetet.

Ekonomi

Intäkterna från det preliminärt diskuterade avgiftssystemet beräknas av Transek uppgå till ca 1,2 miljarder kr per år om Essingeleden ej avgiftsbeläggs och ca 50 mnkr högre med avgift på Essingeleden. I intäktsberäkning har ingen hänsyn tagits till att vissa kommer att betala maxdygnsavgift, vilket preliminärt beräknas medför ca 60-85 mnkr lägre intäkter. Intäkterna är starkt beroende av vilket avgiftssystem som väljs. Om avgifterna skall inkludera moms blir intäkterna exklusive moms ca 260 mnkr lägre.

Investeringen uppskattas mycket preliminärt till 500-600 mnkr och driftkostnaden till ca 100 mnkr per år. Driftkostnaden kommer att bli starkt beroende av hur hög andel av videobaserade betaltransaktioner (bilar utan transponder, dagtillstånd och smitare) som skall hanteras. Även om endast 10-15 % av betalningarna är videobaserade kan hanteringen av dessa kosta lika mycket som hanteringen av de transponderbaserade betalningarna. Utöver dessa driftkostnader tillkommer kostnader för utredningar, upphandling, administration och utvärdering. Dessa övriga kostnader beror delvis på val av ambitionsnivå. En mycket preliminär bedömning är att dessa kostnader kan uppgå till ca 200 mnkr. Den preliminära bedömning av det totala beloppet är således ca 800-900 mnkr. I detta belopp har ej inkluderats investeringar eller driftkostnader för infartsparkeringar eller kollektivtrafik.

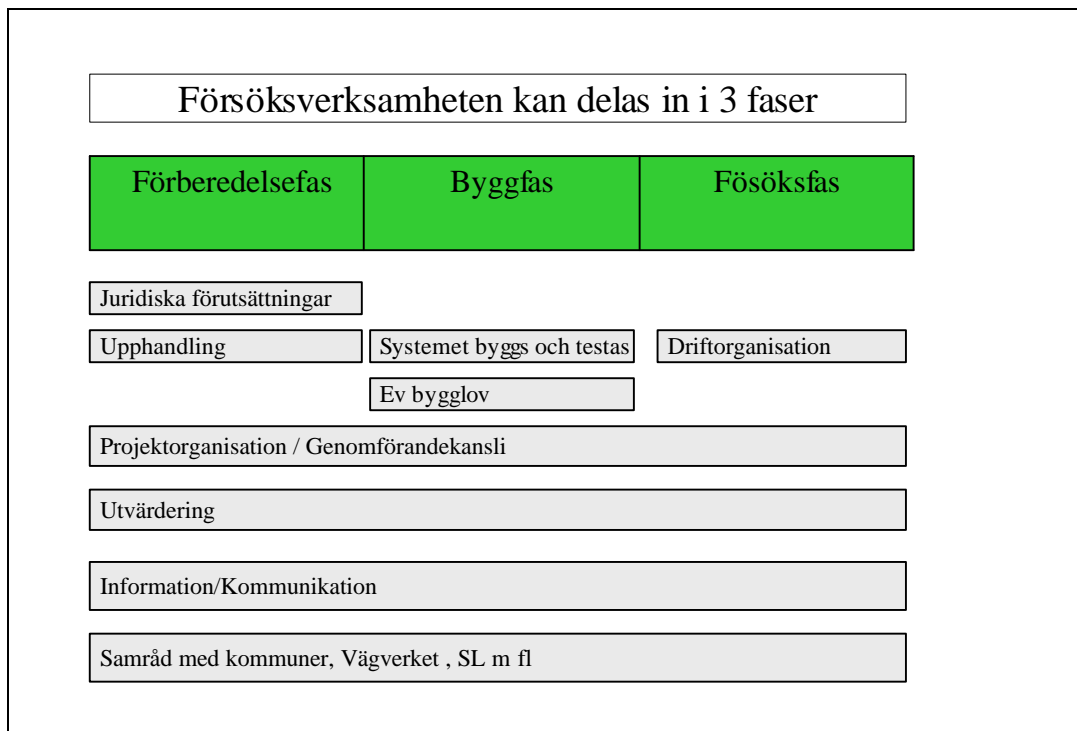
ABCDE

Dnr 309-1313/2003 sid 9 (14)

Det är av stor vikt för staden att genomförandekansliet i det fortsatta arbetet säkerställer att staden erhåller täckning för försökets alla kostnader. Detta måste beaktas bl.a. i uppgörelse om finansiering med staten, överförande av intäkter från avgifterna till regionen samt vid beslut om försöksperiodens längd. Det är nödvändigt att beakta att detta är ett försök och det måste således vara möjligt att finansiera inom försöksperioden. De intäkter som ej krävs för finansieringen skall tillfalla regionens kollektivtrafik. Staden har hos regeringen begärt att staten skall svara för kostnaderna med försöket.

Genomförande av försöket

Genomförandet indelas i tre faser: förberedelse-, bygg- och försöksfas. Det pågående utredningsarbetet som ovan refererats till måste till stor del utföras under förberedelsefasen.



Förberedelsefasen

Arbetet med att inrätta ett genomförandekansli har påbörjats. Kansliet måste i ett mycket tidigt skede klargöra vissa förutsättningar för försöket. Målet med miljöavgifterna måste vara tydligt och målet bör, åtminstone till viss del, kunna översättas mätbara enheter. Detta arbetet har till viss del påbörjats.

ABCDE

Dnr 309-1313/2003 sid 10 (14)

Bland övriga frågor som behöver beslutas/klargöras relativt snabbt är olika former av ansvarsfördelning och samverkan med andra myndigheter m.fl. Ansvarsfördelningen mellan staten och staden måste klargöras. Lagstiftning kan behöva ändras och riksdagen måste fatta beslut om skatten (miljöavgiften) och avgöra framtida ansvaret i uppbördsfrågan. Huruvida avgiften skall beläggas med moms är ej helt klarlagd. Ansvaret för att reda ut de juridiska frågorna ligger hos staten och arbete har inletts av Stockholmsberedningen.

Stockholmsberedningen har lämnat en delredovisning av sitt arbete där det framgår att ”Sammanfattningsvis kommer utredningsarbetet att inriktas på att belysa bl.a. effekter av trängselavgifter exempelvis effekter för näringslivet och fördelningspolitiska effekter samt hur negativa effekter av avgifterna kan reduceras eller elimineras. Ett förslag till lagreglering av trängselavgifter kommer att utarbetas av beredningen. De konstitutionella aspekterna måste belysas. Enligt vad som framkommit i tidigare utredningar under senare år är den juridiska ståndpunkten att denna typ av avgifter närmast är att betrakta som en skatt. Eftersom avgifterna (skatten) skall kunna tas ut av personer från olika kommuner och kommuner bara kan beskatta egna invånare, är avgifterna därmed att betrakta som en statlig skatt. Följaktligen beslutas denna skatt av riksdagen. Det bör prövas om dessa slutsatser även kan vara huvudinriktningen för lagstiftningen om trängselavgifter i detta fall. Lagstiftningen skall vara tillämplig på det aviserade fullskaleförsöket i Stockholms stad. Samråd bör därför ske med Stockholms stad i denna fråga.”

Arbetet med ansvarsfördelningen och lagstiftningen måste bedrivas skyndsamt för att försöket ska kunna genomföras enligt den mycket korta tidsplan som stadsledningskontoret har tagit fram.

Stadsledningskontorets juridiska avdelning bedömer att den lagstiftning som främst måste beaktas, beroende på vilken teknisk utformning på betal- och kontrollsystem som väljs, förmodligen är regeringsformen, personuppgiftslagen, sekretesslagen och lagen om allmän kameraövervakning. Stadsledningskontorets juridiska avdelning anger att man samtidigt med lagstiftning om trängselavgifter bör se till att bl.a. tillstånd för övervakningskameror i aktuellt syfte undantas från tillståndsplikten. Även användandet av ADB för att vid behov registrera bilar m.m. bör lagregleras för att inte komma i konflikt med personuppgiftslagen.

Det är nödvändigt att säkerställa att det i överenskommelser/lagstiftning om användningen av intäkterna från miljöavgifterna bl.a. beaktas att

ABCDE

Dnr 309-1313/2003 sid 11 (14)

försöket måste finansieras och att avgifterna tillfaller Stockholmsregionen. Staden kan ej stå risken att ha ofinansierade kostnader för försöket, vare sig försöket förlängs eller ej.

Utfallet av försöket är beroende av hur väl kollektivtrafiken fungerar samt att infartsparkeringar finns i rimlig omfattning. Storstockholms lokaltrafik (SL) har uppgivit att de behöver en planeringsperiod om minst 18 månader för att ha möjlighet att utöka utbudet. Stockholms parkering har genomfört en förstudie inför införandet av miljöavgifterna. Ett samarbetet har även inletts mellan Stockholm Parkering som ansvarar för infartsparkeringarna i staden, gatu- och fastighetsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, SL som huvudman för infartsparkeringarna i länet och kollektivtrafiken samt regionplane- och trafikkontoret. Arbetet kommer att fortgå under våren och bör resultera i en analys över möjliga lokaliseringar av nya infartsparkeringar.

Efter det att försöksverksamhetens mål är fastställt måste arbetet med utvärderingen inledas. Det handlar om att precisera vad som ska mätas och följas upp och att utföra eventuella mätningar innan systemet genomförs.

En viktig uppgift både innan och under försöket är information och kommunikation med allmänheten och andra berörda. En väl genomtänkt kommunikationsstrategi krävs.

De mest kritiska frågorna för att möjliggöra tidsplanen avser lagstiftningen samt upphandlingsprocessen. En noggrannare redogörelse för förutsättningarna för upphandlingsprocessen följer nedan.

Upphandlingsprocessen

Det utmärkande med upphandlingen av systemet för betalning/övervakning av miljöavgifter m.m. är att erfarenheterna av sådana upphandlingar i Sverige (och i Stockholms stad) är mycket begränsade. Det medför att arbetet med att formulera kravspecifikationen lär ta längre tid i anspråk än i normalfallet. Detta då en stor mängd kunskap måste inhämtas. När det gäller själva genomförandekunskapen för vägavgifter startar man i Sverige i stort sett från noll (förutom viss bevakning utförd av Vägverket), vilket innebär att man måste starta med helt ny personal och att dessa måste skaffa sig tillräckliga kunskaper för att kunna göra jobbet. Det gäller inom områden som teknik, upphandling, media och information, driftfrågor, trafikinstallationer, utvärdering osv.

Vidare måste man avgöra vem som skall göra vad i projektet. Speciellt gäller det ansvarsfördelning mellan kommuner, Vägverket, regionala

ABCDE

Dnr 309-1313/2003 sid 12 (14)

myndigheter etc. Hur lång tid arbetet tar är även beroende av vilka resurser och kompetenser beställarorganisationen disponerar över.

I en upphandling av ett så komplext system som det ifrågavarande kan man inte skriva en kravspecifikation som i detalj beskriver allt systemet skall klara av, utan får istället beskriva de krav man har på systemet och de funktioner man vill systemet skall klara av. Kravspecifikationen är emellertid fortfarande ett mycket detaljerat och tekniskt dokument som måste vara korrekt i detalj. Denna bör skrivas av en särskild grupp experter/konsulter. Då förfrågningsunderlaget i princip inte får ändras under pågående upphandling måste samtliga för upphandlingen väsentliga delar vara med. I detta ligger att konkretisera de politiska intentionerna till en kravspecifikation. Vidare måste underlaget vara så väl utarbetat att de potentiella anbudsgivarna kan förstå vad som kommer att fälla avgörandet i valen mellan de olika anbudena.

En väl sammansatt och erfaren beställarfunktion bör i gynnsamma fall kunna utarbeta förfrågningsunderlaget på ca tre månader.

I syfte att flytta fram tidpunkten för upphandlingens avslutande kan delar av arbetet med att utforma förfrågningsunderlaget påbörjas redan när stadsledningskontorets tjänsteutlåtande färdigställts. Exempel på sådana frågor är:

- ? Välja upphandlingsform (öppen, selektiv eller förhandlad upphandling)
- ? Genomföra marknadsanalys
- ? Utarbeta strategi för upphandlingen
- ? Ta fram förfrågningsunderlagets administrativa delar
- ? Påbörja arbetet med teknisk kravspecifikation
- ? Påbörja arbetet med utvärderingsmodell
- ? Påbörja framtagandet av kommersiella villkor/avtal

Om dessa delar i princip är färdigställda när kommunfullmäktige fattar beslutet i juni, kan tiden efter fullmäktigebeslutet ägnas åt att anpassa underlaget efter fullmäktiges beslut samt åt färdigställande i övrigt.

Då det är förfrågningsunderlaget som anger kraven på det som upphandlas, styr hur valet mellan anbudena skall ske är det denna beslutspunkt som bör vara av störst vikt för den politiska beslutsprocessen. Detta medför att godkännandet av förfrågningsunderlaget bör ske av kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen. Det innebär att slutligt underlag skulle kunna underställas kommunstyrelsen i början av juli.

ABCDE

Dnr 309-1313/2003 sid 13 (14)

Det operativa genomförandet av upphandlingen är delvis styrt av tidsfristerna i lag (1992:1528) om offentlig upphandling och i princip inte påverkbar för staden. Den tid upphandlingen tar i anspråk beror även på vilken upphandlingsform som väljs, men den ligger i intervallet två till tre månader. Det innebär att tidplanen för upphandlingsprocessen ser ut enligt följande:

2003-06-30	Förfrågningsunderlag klart
2003-07	Kommunstyrelsen beslutar om att godkänna underlag
2003-07	Annonsering alternativt inbjudan att delta i upphandling sker (beror på valt upphandlingsförfarande).
2003-08	Eventuell kvalificering
2003-09/10	Anbud inkommer/utvärderingsfas
2003-11/12	Beslutsfas
2003-12	Tilldelningsbeslut
2003-12	Avtalstecknande

Precisa datum har inte angivits då de är beroende av när i tiden ett extra kommunstyrelsesammanträde kan sättas ut samt vilken upphandlingsform som väljs.

Tabellen ovan visar på att upphandlingen bör kunna genomföras på ca nio månader om processen flyter friktionsfritt. Detta förutsätter dock att beställarfunktionen är rätt dimensionerad, att den innehåller alla erforderliga kompetensområden, att upphandlingsprocessen kan synkroniseras med den politiska beslutsfasen, att upphandlingen inte överklagas m.m. Bristar det i någon av förutsättningarna blir effekten att upphandlingen drar ut på tiden.

Då samtliga beslut på stadsmaktsnivå rörande avgifterna sannolikt inte är fattade när upphandlingen måste påbörjas, föreslås upphandlingen (i annonsen och i förfrågningsunderlaget) innehålla en reservation. Reservationen skall vara tydlig och ange att upphandlingen gäller under förutsättning att riksdagen och regering fattar samtliga för försöksverksamheten erforderliga beslut. Om så inte skulle ske måste Stockholms stad förbehålla sig rätten att avbryta upphandlingen. Senast när upphandlingen avslutas genom tilldelningsbeslut måste staden vara säker på att genomförandet verkligen blir av och att alla erforderliga beslut har fattats. Alternativet, att exempelvis i avtal förbehålla sig rätten att avbryta byggprocessen medför sådana ökade anbuds-kostnader att det enligt stadsledningskontorets uppfattning inte är att rekommendera.

ABCDE

Dnr 309-1313/2003 sid 14 (14)

Byggfasen

När avtal slutits med en systemleverantör inleds byggfasen. Arbetet under denna period inbegriper pilotinstallation, tester, slutlig specifikation, tillverkning, installation, intrimning samt driftsättning. Byggfasens tidsutdräkt bestäms av hur snabbt leverantören kan bygga och installera systemet. Tiden för bygge av ett fordonsdosesystem är förmodligen ca 18 månader men kan möjligtvis pressas ner till 14-15 månader. Tidsuppskattningen är dock osäker.

För att möjliggöra driften under försöksperioden är det nödvändigt att en driftorganisation skapas eller upphandlas. Det krävs att uppgifterna för driften identifieras, kontrakt tecknas med berörda (exempelvis säljställen, banker etc.), administrativa rutiner utformas etc. Under denna period måste även riksdagsbeslut om avgiftsnivåerna tas och eventuella bygglov finnas för informationstavlor om avgiftssystemet m.m. För att möjliggöra utvärdering av försöket krävs att de mål som ställts upp inledningsvis kan följas upp. Specifikationen av utvärderingsmått och utvärderingsmetoder måste dock ha skett redan i förberedelsefasen. Utvärderingsresultat bör kunna presenteras löpande under försökets gång, debatt och opinionsbildning behöver därför inte vänta tills försöket är avslutat.

Sammanfattande kommentarer

Sammanfattningsvis har stadsledningskontoret påbörjat arbetet inför försöket med miljöavgifter. Stadsledningskontoret föreslår i tjänsteutlåtandet att ett system med fordonsdosa väljs, att endast en avgiftszon etableras och att ingen avgift tas ut på Essingeleden. För att möjliggöra en kort tidsplan för genomförandet föreslår stadsledningskontoret även att kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktiga att uppmana kommunstyrelsen att genomföra upphandlingen. Det är av mycket stor vikt för tidsplanen att genomförandekansliet snabbt kan bemannas och fortsätta med arbetet. Stadsledningskontoret föreslår därutöver att redovisningen av arbetet med genomförandeplanen och inriktningen av det fortsatta arbetet för miljöavgifter i Stockholm godkänns. Stadsledningskontoret återkommer till kommunfullmäktige med redovisning av övriga delar av utformningen av avgiftssystemet.

Bilaga

Försök med miljöavgifter i Stockholm – Underlag för utformning och genomförandeplan. Transek AB 2003.