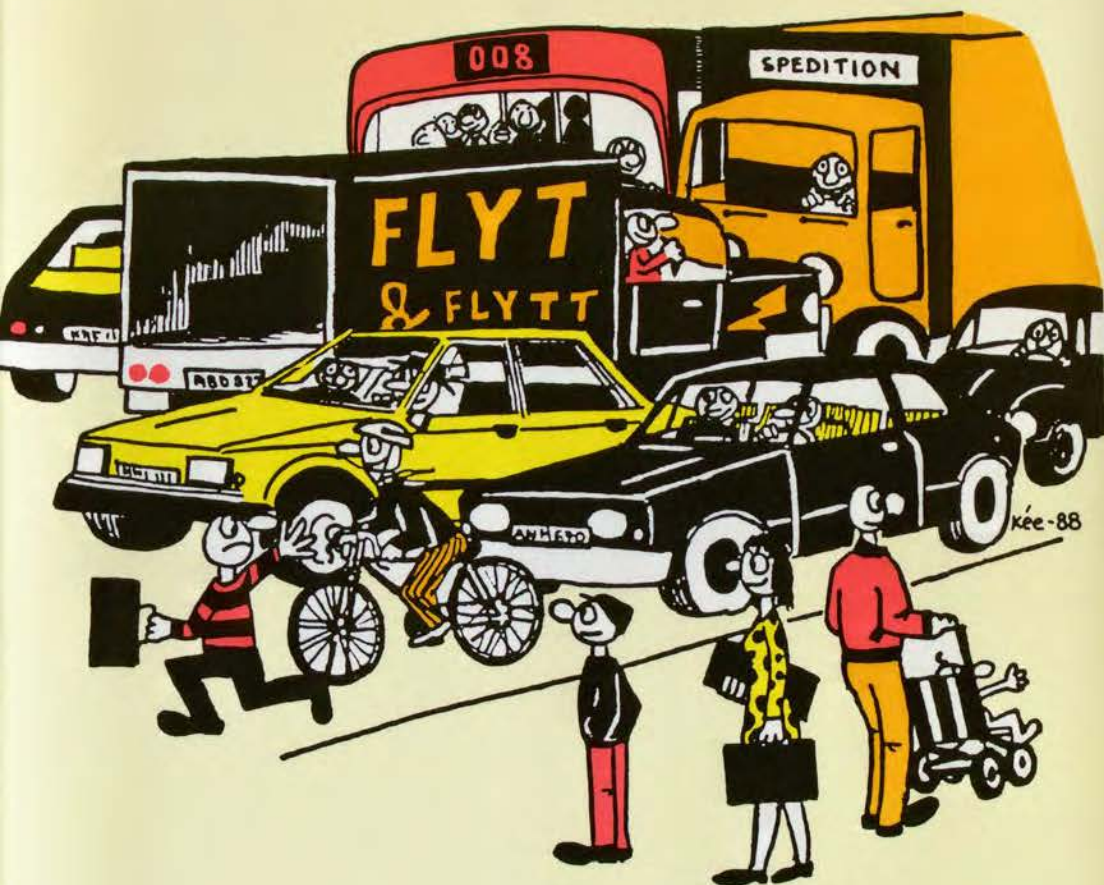


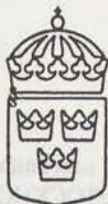


STORSTADSTRAFIK 3

Bilavgifter

Delbetänkande av
STORSTADSTRAFIKKOMMITTÉN

SOU 1989:43



Statens offentliga utredningar
1989:43
Kommunikationsdepartementet

Storstadstrafik 3

Bilavgifter

Delbetänkande av storstadstrafikkommittén
Stockholm 1989

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981-1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM.
Best. nr. 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remisseexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor

SOU-förrådet

103 33 STOCKHOLM

Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8¹⁰ - 12⁰⁰ (externt och internt)

08/763 10 05 12⁰⁰ - 16⁰⁰ (endast internt)

Statsrådet och chefen för
kommunikationsdepartementet

Regeringen bemyndigade den 5 maj 1988 chefen för kommunikationsdepartementet att tillkalla en särskild kommitté, med uppdrag att ta fram ett samlat underlag för begränsning av trafikens hälso- och miljöeffekter i storstadsområdena. Enligt direktiven skall uppdraget redovisas före utgången av 1989.

Med stöd av bemyndigandet förordnades den 5 maj 1988 som ledamöter ambassadören Göte Svenson, tillika ordförande, riksdagsledamoten Görel Bohlin, nuvarande kommunalrådet Anna Brandoné, civilingenjören Sören Eriksson, riksdagsledamoten Sören Lekberg, kommunalrådet Lennart Olsson, läraren Birgitta Rang, landstingsrådet Bosse Ringholm och riksdagsledamoten Rune Thorén. Den 9 januari 1989 förordnades redaktören Åke Askensten som ledamot i kommittén.

Som experter att biträda kommittén, förordnades den 30 maj 1988 arkitekten Carl-Johan Engström, avdelningsdirektören Jan Karlsson, verkställande direktören Olof Nordell, gatudirektören Monica Sundström samt kammarrättsassessorn Marianne Svanberg. Den 5 september 1988 förordnades även direktören Bengt Holmström och den 25 november 1988 departementssekreteraren Gunnar Hermanson att som experter biträda kommittén.

Till sekreterare förordnades den 5 maj 1988 direktören Bo E Peterson och till biträdande sekreterare förordnades samma dag hovrättsassessorn Jan E Ohlsson och sekreteraren Hans Silborn.

Vi har antagit namnet storstadstrafikkommitten.

Regeringen beslöt den 8 september 1988 att utvidga vårt uppdrag till att även omfatta en utredning om vilka lagändringar som behövs för att kommunerna skall kunna fatta beslut om åtgärder som förbjuder eller inskänker biltrafiken vid speciellt svåra luftföroreningssituationer. Detta uppdrag har vi redovisat i delbetänkandet "Storstadstrafik 1 - tillfälligt förbud mot biltrafik vid särskilt svåra luftföroreningar".

I "Storstadstrafik 2 - bakgrundsmaterial" redovisar vi en sammanställning av bakgrundsmaterial som ligger till grund för vårt utredningsarbete. Mer bakgrundsmaterial kommer att presenteras i ännu en sammanställning som utkommer under sommaren 1989.

Enligt våra direktiv ska vi i görligaste mån redovisa vårt arbete efter hand.

Härmed överlämnar vi delbetänkandet "Storstadstrafik 3 - bilavgifter" med bl a förslag till ny lag om bilavgifter.

Till vårt betänkande har fogats reservationer av Görel Bohlin och Lennart Olsson samt särskilda yttranden av Göte Svenson, Åke Askensten och Birgitta Rang samt av experterna Carl-Johan Engström, Bengt Holmström och Jan Karlsson.

Stockholm i juni 1988

Göte Svenson

Åke Askensten
Sören Eriksson
Birgitta Rang

Görel Bohlin
Sören Lekberg
Bosse Ringholm

Anna Brandoné
Lennart Olsson
Rune Thorén

/Bo E Peterson
Jan E Ohlsson
Hans Silborn

INNEHÅLL

MISSIV

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	5
FÖRFATTNINGSFÖRSLAG	11
1. UTREDNINGSARBETET	23
1.1 Våra direktiv	23
1.2 Delredovisning av bilavgifter	24
1.3 Uppläggning av utredningsarbetet	28
2. UTLÄNDSKA ERFARENHETER AV BILAVGIFTER	31
2.1 Singapore	31
2.2 Hong-Kong	32
2.3 Bergen	33
2.4 Ålesund	35
2.5 Oslo	37
2.6 USA	39
3. ÖVERSIKT ÖVER OLIKA TEKNISKA SYSTEM FÖR BILAVGIFTER	43
3.1 Allmän översikt	43
3.2 Helelektroniskt system	45
3.3 Bilkort	47
3.4 Infartsavgift till city	50
3.5 Erfarenheter från prov med tekniska system för avgiftsupptagning	51
4. EFFEKTER AV BILAVGIFTER	55
4.1 Allmänt om beräkningsunderlag m m	55
4.2 Trafikminskning	57
4.3 Miljö och hälsa	61
4.4 Framkomlighet och säkerhet	67
4.5 Kollektivtrafiken	69
4.6 Yrkestrafiken	72
4.7 Handeln och innerstadens funktion	73
4.8 Fördelningspolitiska aspekter	84
4.9 Intäkter	88
4.10 Behov av vägutbyggnader till följd av bilavgifter	89
5. GÄLLANDE LAGSTIFTNING	91

6. ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG	95
6.1 Motiv för bilavgifter	95
6.2 Uppbyggnad av bilavgiftsreglering	102
6.3 Bilavgifter vid inkomstskatteberäkning	141
7. SPECIALMOTIVERING	143
7.1 Inledning	143
7.2 Lag om bilavgifter	144
7.3 Lag om ändring i lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning	151
7.4 Lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370)	153
RESERVATIONER OCH SÄRSKILDA YTTRANDE	155
BILAGOR	
1. Direktiven för utredningen	

SAMMANFATTNING

Många olika åtgärder har vidtagits för att komma till rätta med trafik- och miljöproblemen i storstadsområdena. Trots detta har problemen fortsatt att öka.

Vi har fått i uppdrag att före utgången av år 1989 redovisa ett samlat underlag för begränsning av trafikens hälso- och miljöeffekter i storstadsområdena. Det är också vår bestämda uppfattning att trafik- och miljöproblemen i storstadsområdena måste bekämpas genom ett antal samverkande åtgärder som t ex kollektivtrafikutbyggnader, vägförbättringar, parkeringsrestriktioner, byggnadstekniska åtgärder samt ekonomiska och andra styrmedel.

Med tanke på allvaret i trafik- och miljösituationen i storstäderna och angelägenheten av att snabbt kunna vidta effektiva åtgärder för att minska biltrafiken anser vi det emellertid motiverat att redan nu, innan vårt samlade underlag är färdigt, föreslå en lagstiftning som gör det möjligt att införa bilavgifter för att förbättra miljön och minska trängseln på gatunätet i storstäderna. Att vi gör denna delredovisning borde innebära att riksdagsbehandlingen av detta lagförslag kan tidigareläggas med åtminstone ett halvt år och att kommunerna får möjlighet att redan nu förbereda sig för ett eventuellt genomförande. Samtidigt räknar vi med att reaktionerna på förslaget och remissbehandlingen kan ge oss värdefulla synpunkter på vårt fortsatta arbete. Om vi bedömer det som lämpligt kan därför vårt förslag komma att justeras och kompletteras till vårt slutbetänkande där vi redovisar hela vårt samlade underlag.

Den föreslagna lagstiftningen innebär att en kommun, eller flera kommuner tillsammans, kan få ta ut en avgift (bilavgift) för rätten att framföra motorfordon på det allmänna gatu- och vägnätet inom ett visst angivet område. Man måste dock ansöka om tillstånd för detta hos regeringen.

Regeringen får ge sådant tillstånd om trafik- och miljösituationen är sådan att det är befogat att minska motorfordons-
trafiken för att därigenom reducera luftföroreningar, buller,
trängsel eller andra betydande miljöolägenheter. Bilavgifter
får däremot inte införas om det primära syftet är att finan-
siera utbyggnader av vägar, kollektivtrafikanläggningar och
liknande, även om dessa utbyggnader i och för sig skulle kun-
na leda till förbättrad miljö eller minskad trängsel.

Regeringen ska också, efter förslag från kommunen, besluta
hur intäkterna av avgiftssystemet ska användas. Kommunen mås-
te som underlag för detta beslut utarbeta en plan som redovi-
sar de åtgärder som ska bekostas av bilavgiftsintäkterna.

Intäkterna ska användas till åtgärder som har samma syfte som
bilavgifterna och som rör det trafiksystem som betjänar områ-
det där avgiften tas upp. Det behöver dock inte vara åtgärder
som sker inom avgiftsområdet. Även vägutbyggnadsprojekt eller
kollektivtrafiksatsningar utanför området kan komma ifråga om
de medverkar till att förbättra miljön eller minska träng-
seln inom det avgiftsbelagda området. Intäkterna får också
användas till åtgärder som skyddar för störningar från tra-
fiken inom det avgiftsbelagda området eller från delar av
trafiksystemet utanför området om dessa får ökad belastning
till följd av bilavgifterna.

Att intäkterna från bilavgifterna ska användas till åtgärder
i trafiksystemet får inte utgöra grund för att minska de or-
dinarie anslagen härtill.

Alla andra beslut om bilavgiftssystemets utformning fattas av
kommunen. Det är kommunen som bestämmer t ex hur det avgifts-
belagda området ska avgränsas i detalj, hur avgiftssystemet
ska utformas tekniskt och funktionellt, hur stor avgiften ska
vara, när den ska gälla, vilka undantag från avgiftsskyldig-
het som ska göras etc. Detta ska regleras i lokala före-
skrifter som beslutas av kommunfullmäktige. Avgiftssystemet
måste utformas på ett sådant sätt och avgiften bestämmas till
en sådan nivå att syftet med bilavgiften, dvs att begränsa

biltrafiken och därigenom förbättra miljön och hälsan samt minska trängseln, uppnås.

En förutsättning för vårt lagförslag om bilavgifter är att dessa statsrättsligt betraktas som just avgifter och inte som en form av beskattning. Vi har konstaterat att bilavgifter har drag av båda slagen av pålaga. I förarbetena till regeringsformen har framhållits att gränsen mellan skatter och avgifter är flytande. Vi ser oss därför inte förhindrade att utforma bilavgiftsregleringen utifrån ståndpunkten att bilavgifter är att anse som avgifter i statsrättslig mening.

Funktionellt kan bilavgiften utformas som en infartsavgift eller områdesavgift (eller kombination av dessa). En infartsavgift tas ut vid passagen in till det avgiftsbelagda området. Enbart de som passerar över områdesgränsen behöver därmed betala avgift. En områdesavgift innebär att det är avgiftsbelagt även för dem som kör inom området utan att passera områdesgränserna.

I avvaktan på att system med elektronisk avgiftsupptagning och kontroll är färdigutvecklade får enklare bilavgiftssystem användas.

Om det avgiftsbelagda området är förhållandevis litet kan en infartsavgift med möjlighet till manuell avgiftsupptagning och kontroll vid områdesgränsen vara en enkel och smidig lösning.

När området är stort och trafikmängderna stora innebär en infartsavgift med möjlighet till manuell avgiftsupptagning allt för stora problem. En lämpligare ordning kan då vara att införa en områdesavgift där man vid betalningen får ett bilkort att placera i bilens vindruta som ett bevis för att man har erlagt avgift för att få köra inom det avgiftsbelagda området. Övervakningen av systemet kan ske med hjälp av parkeringsvakter som gör sticksprovskontroller på olika platser inom avgiftsområdet, dock utan att kunna stoppa fordonen.

En områdesavgift på 25 kr/dag i Stockholms innerstad har av Stockholms läns landstings regionplane- och trafikkontor beräknats minska biltrafiken i innerstaden med ca 15 % räknat på hela dygnet. Motsvarande minskning för en månadsavgift på 300 kronor bedöms bli ca 6-8 %. Nettointäkterna blir ca 665 mkr respektive 300 mkr per år.

I Göteborg har stadsbyggnadskontoret bedömt att en infartsavgift till centrala staden på 20 kronor per passage kan minska det totala antalet bilrörelser i området med omkring 35 %. Nettointäkterna beräknas bli ca 500 mkr per år.

I Malmö har gatukontoret i sina konsekvensberäkningar av ett bilavgiftssystem utgått från en infartsavgift till Malmö innerstad som minskar biltrafiken till och från innerstaden med 10 % respektive 20 % (motsvarar ca 10 resp 20 kr per passage). Infartsavgiften leder dessutom till att genomfartstrafik flyttas ut från innerstaden. I genomsnitt sjunker därför trafikmängderna på innerstadens huvudgator med 20 % vid den lägre avgiftsnivån och med 50 % vid den högre nivån. Nettointäkterna beräknas bli 250 respektive 450 mkr per år.

Invändningarna mot bilavgifter har i debatten främst varit följande: De innebär ett ökat kostnadsuttag av bilisterna, de är fördelningspolitiskt orättvisa genom att de drabbar bilister med låga inkomster samt de medför en utflyttning av handel och andra verksamheter från innerstaden (det avgiftsbelagda området) vilket på lång sikt leder till en ändrad innerstadsfunktion.

Vi anser att dessa problem i huvudsak kan bemästras. Kostnadsuttaget från bilisterna i tätorterna är långt ifrån vad som krävs för att dessa ska betala sina samhällsekonomiska marginalkostnader. Att bilavgifter i större utsträckning drabbar trafikanter med låg inkomst kan i viss mån kompenseras genom att använda intäkterna från bilavgifter till sådana åtgärder som gynnar trafikanter med låg inkomst, främst då satsningar i kollektivtrafiken. Även andra åtgärder kan emel-

lertid behöva vidtas från fördelningspolitiska aspekter. Förändringen av handeln i innerstaden tror vi blir av begränsad omfattning. Effekterna av bilavgifter kan också i många fall vara positiva för de verksamheter som finns i innerstaden.

Effekterna av bilavgifter är starkt beroende av vilka andra åtgärder som genomförs samtidigt. När vi i vårt slutbetänkande redovisar vårt samlade underlag för begränsning av trafikens hälso- och miljöeffekter kommer vi att kunna redovisa mer genomarbetade samhällsekonomiska och fördelningspolitiska analyser av bilavgifter som en del i ett samverkande åtgärdsprogram.

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG

1. Förslag till Lag om bilavgifter

Härigenom föreskrivs följande

1 § Den eller de kommuner som regeringen ger tillstånd få ta ut avgift för rätten att framföra motorfordon på det allmänna gatu- och vägnätet inom visst angivet område (bilavgift).

Tillstånd att ta ut avgift får ges om trafik- och miljösituationen är sådan att det är befogat att minska trafikmängden för att därigenom åstadkomma reduktion av luftföroreningar, buller, trängsel eller andra betydande miljöolägenheter.

2 § Intäkterna av avgiftsuttaget skall, sedan erforderliga medel avsatts till driftskostnaderna, tillföras det trafiksystem som betjänar området där avgiften tas upp. Regeringen beslutar om användningen på grundval av förslag från avgiftsupptagande kommun.

Vid bestämmandet av hur intäkterna skall disponeras skall tillses att användningen medverkar till reduktion av luftföroreningar, bullerstörningar, trängsel eller andra betydande miljöolägenheter inom det avgiftsbelagda området. Intäkterna får också användas till åtgärder som skyddar mot störningar från delar av trafiksystemet utanför det avgiftsbelagda området om dessa får ökad belastning till följd av att bilavgifter införs.

3 § Kommunen bestämmer avgiftsnivån och utfärdar föreskrifter för avgiftsuttaget. Kommunen får medge undantag från avgiftsskyldighet.

Avgifterna skall bestämmas så att syftet enligt 1 § andra stycket uppnås.

4 § Den som överträder en föreskrift om bilavgift är skyldig att betala en kontrollavgift.

5 § Regeringen anger det högsta och det lägsta belopp som kontrollavgiften får fastställas till.

Avgiftens belopp fastställs av den kommun som tar upp bilavgiften.

6 § Fordonets ägare ansvarar för att kontrollavgiften betalas, ägaren ansvarar dock inte om omständigheterna gör det sannolikt att fordonet frånhänts honom genom brott.

Med fordonets ägare avses

1. den som när överträdelsen skedde var antecknad som fordonets ägare i bilregistret, motsvarande utländska register eller det militära fordonsregistret.
2. i fråga om fordon som brukas med stöd av saluvagns-, turistvagns-, exportvagns- eller interimslicens, den som vid samma tid innehade licensen.

7 § Har en bil förts i strid mot en föreskrift om bilavgift får anmärkning meddelas av en polisman eller av en sådan parkeringsvakt som förordnats enligt lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning, m m att ombesörja bilavgiftsövervakning. En sådan anmärkning skall innehålla en uppmaning att inom en viss tid betala den fastställda kontrollavgiften.

Anmärkningen överlämnas till fordonets förare eller ägare eller fästes på fordonet. Om det är lämpligare får anmärkningen skickas till fordonets ägare i brev som skall avsändas senast inom 14 dagar efter överträdelsen.

Endast en anmärkning får meddelas per kalenderdygn.

Att en polisman under vissa omständigheter får låta bli att meddela en anmärkning framgår av polislagen (1984:387). Även en parkeringsvakt får låta bli att meddela en anmärkning, nämligen om överträdelsen med hänsyn till omständigheterna i fallet framstår som obetydlig.

8 § Betalas inte en kontrollavgift inom föreskriven tid, skall fordonets ägare erinras om betalningsansvaret och uppmanas att inom viss tid betala avgiften.

Betalas inte avgiften efter uppmaning, skall ett åläggande utfärdas för fordonets ägare att inom viss tid betala en förhöjd avgift. Det belopp med vilken avgiften skall höjas fastställs av regeringen. Följs inte åläggandet, skall avgiften indrivivas. Regeringen får föreskriva om ytterligare avgiftshöjning i samband med indrivning.

9 § Avgift skall erläggas inom föreskriven tid även om talan föres om undanröjande av betalningsskyldigheten.

10 § Meddelas anmärkning och anser fordonets förare eller ägare att så ej hade bort ske, får han ansöka om rättelse hos polismyndigheten i det polisdistrikt där anmärkningen meddelades. Bifalles ansökan, undanröjer myndigheten betalningsansvaret.

Bifalles ej ansökan om rättelse eller kan frågan icke lämpligen prövas i denna ordning, erinras den som har begärt rättelse om möjligheten att bestrida betalningsansvar på det sätt som anges i 11 §.

Mot beslut med anledning av begäran om rättelse får talan ej föras.

11 § Ägare av fordon i fråga om vilket anmärkning har meddelats, får hos polismyndigheten i det polisdistrikt där anmärkningen meddelades skriftligen anmäla att han bestrider betalningsansvar. Därvid skall han ange de omständigheter som bestridandet grundas på och den bevisning som åberopas.

Har bestridande anmälts, verkställer polismyndigheten den utredning som behövs. Sedan utredningen har avslutats, meddelar polismyndigheten beslut med anledning av bestridandet. Finner myndigheten att anmärkning ej hade bort meddelas eller att betalningsansvar av annan anledning ej åvilar den som bestritt sådan ansvar, undanröjer den betalningsansvaret.

Anmäles bestridande senare än sex månader efter det att avgiften har erlagts eller kronofogdemyndigheten vidtagit åtgärd för indrivning av avgiften, avvisas anmälan.

12 § Ett beslut enligt 11 § som innebär att betalningsansvaret undanröjs får inte överklagas.

Andra beslut enligt 11 § överklagas skriftligen hos den tingsrätt inom vars domkrets överträdelsen har ägt rum. Skrivelsen med överklagandet ges in till polismyndigheten. Den skall ha kommit in dit senast tre veckor från det klaganden fick del av beslutet. Vid prövning av överklagandet tillämpas lagen (1946:807) om handläggning av domstolsärenden om inte annat anges i denna lag.

Omständigheter eller bevis som inte angetts vid polismyndigheten får i tingsrätten eller hovrätten åberopas endast om parten gör sannolikt, att han haft giltig ursäkt för sin underlåtenhet att ange omständigheten eller beviset vid polismyndigheten, eller om det av annan särskild anledning bör tillåtas att omständigheten eller beviset åberopas.

13 §. Talan mot tingsrättens beslut förs genom besvär i hovrätten. Talan får inte prövas av hovrätten om inte hovrätten meddelat parten prövningstillstånd.

Prövningstillstånd behövs inte vid talan mot beslut som rör någon annan än en part, beslut varigenom tingsrätten ogillat jäv mot en domare, beslut angående utdömande av förelagt vite eller om ansvar för en rättegångsförseelse eller beslut varigenom anmälan av bestridande avvisats. I fråga om meddelade prövningstillstånd skall 54 kap 11 § tredje stycket rättegångsbalken gälla i tillämpliga delar.

Prövningstillstånd får meddelas enast om

1. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att talan prövas av högre rätt.
2. det finns anledning till ändring i det beslut vartill tingsrätten kommit eller
3. det annars finns synnerliga skäl att pröva talan.

Kan talan mot tingsrättens beslut prövas av hovrätten endast om denna meddelat prövningstillstånd, skall tingsrätten i samband med underrättelse om vad som gäller i fråga om fullföljd av talan upplysa parterna om detta och därvid också ange innehållet i närmast föregående stycke.

Hovrättens beslut får inte överklagas. Hovrätten får dock tillåta att beslutet överklagas, om det finns särskilda skäl för en prövning om tillstånd skall ges enligt 54 kap 10 § första stycket 1 rättegångsbalken.

14 § I tingsrätt och hovrätt för allmän åklagare det allmännas talan.

15 § Tingsrätt är vid handläggning av ärende enligt denna lag domför med en lagfaren domare.

16 § Om ej annat följer av denna lag gäller uppbördslagen (1953:272) i tillämpliga delar i fråga om kontrollavgift. Reglerna om restavgift skall dock inte tillämpas. Regeringen får föreskriva avvikelser från uppbördslagen, när det gäller avkortning, avskrivning och det administrativa förfarandet i fråga om kontrollavgift. Införsel enligt 15 kap utsökningsbalken får äga rum vid indrivning av kontrollavgift.

Äläggande enligt 8 § andra stycket får ej utfärdas senare än ett år efter den dag då överträdelsen skedde.

17 § Väckes åtal eller utfärdas strafföreläggande för gärning som icke omfattas av denna lag och ingår i gärningen förfarande som kan föranleda anmärkning enligt denna lag, skall sådan anmärkning ej meddelas.

18 § Kontrollavgift återbetalas om

1. betalningsansvaret har undanröjts genom beslut som har vunnit laga kraft,
2. avgift tidigare har erlagts för samma överträdelse,
3. anmärkningen inte har prövats av domstol och det är uppenbart att anmärkningen inte borde ha meddelats, eller
4. avgiften redan har erlagts, när åtal väckes eller strafföreläggande utfärdats i fall som avses i 17 §.

19 § Kontrollavgifter skall disponeras på samma sätt som har bestämts för intäkterna enligt 2 §.

Vid utbetalning till en kommun av betalda kontrollavgifter skall statens kostnader dras av med ett belopp som fastställs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Om avgiften har höjts enligt 8 § andra stycket, skall dess-

utom tre fjärdedelar av det belopp som svarar mot höjningen
tillfalla staten.

Denna lag träder i kraft den ...

2. Förslag till

Lag om ändring i lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning

Härigenom föreskrivs

dels att rubriken till lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning och rubriken närmast före 1 § lagen skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer 1 a och 7 §§, av följande lydelse,

dels att närmast före 7 § skall införas en rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Lag om kommunal parkeringsövervakning

Inledande bestämmelse

1 a §

Föreslagen lydelse

Lag om kommunal parkeringsövervakning, m m

Inledande bestämmelser

Med bilavgiftsövervakning avses i denna lag övervakning av efterlevnaden av sådana föreskrifter som har utfärdats med stöd av 3 § lagen (1989:000) om bilavgifter.

Bilavgiftsövervakning

7 §

Om en kommun har utfärdat föreskrifter enligt 3 § lagen (1989:000) om bilavgifter får kommunen förordna parkeringsvakter att ombesörja bilavgiftsövervakning. Vad som i 2 - 6 §§ föreskrivits med avseende på parkeringsövervakning skall därvid i tillämpliga delar även gälla bilavgiftsövervakning.

3. Förslag till

Lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370)

Härigenom föreskrivs, att 20 § kommunalskattelagen (1928:370) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

20 §1

Vid beräkningen av inkomsten från särskild förvärvskälla skall alla omkostnader under beskattningsåret för intäkternas förvärvande och bibehållande avräknas från samtliga intäkter i pengar eller pengars värde (bruttointäkt), som har influtit i förvärvskällan under beskattningsåret.

Avdrag får inte göras för:
den skattskyldiges levnads-
kostnader och därtill hänför-
liga utgifter, såsom vad
skattskyldig utgett som gåva
eller som periodiskt understöd
eller därmed jämförlig perio-
disk utbetalning till person i
i sitt hushåll;

sådana kostnader för hälso-
vård, sjukvård samt företags-
hälsovård som anges i anvis-
ningarna;

kostnader i samband med
plockning av vilt växande bär
och svampar till den del kost-
naderna inte överstiger de in-
täkter som är skattefria en-
ligt 19 §;

värdet av arbete, som i den
skattskyldiges förvärvsverk-
samhet utförts av den skatt-
skyldige själv eller andre ma-
ken eller av den skattskyldi-
ges barn som ej fyllt 16 år;

Avdrag får inte göras för:
den skattskyldiges levnads-
kostnader och därtill hänför-
liga utgifter, såsom vad
skattskyldig utgett som gåva
eller som periodiskt understöd
eller därmed jämförlig perio-
disk utbetalning till person i
sitt hushåll;

sådana kostnader för hälso-
vård, sjukvård samt företags-
hälsovård som anges i anvis-
ningarna;

kostnader i samband med
plockning av vilt växande bär
och svampar till den del kost-
naderna inte överstiger de in-
täkter som är skattefria en-
ligt 19 §;

värdet av arbete, som i den
skattskyldiges förvärvsverk-
samhet utförts av den skatt-
skyldige själv eller andre ma-
ken eller av den skattskyldi-
ges barn som ej fyllt 16 år;

Nuvarande lydelse

ränta på den skattskyldiges eget kapital som har nedlagts i hans förvärvsverksamhet; svenska allmänna skatter; kapitalavbetalning på skuld; ränta enligt 8 kap. 1 § studiestödslagen (1973:349); avgift enligt lagen (1972:435) om överlastavgift; avgift enligt 10 kap. plan- och bygglagen (1987:10); avgift enligt 99 a § utlänningslagen (1980:376); avgift enligt 26 § arbetstidslagen (1982:673); skadestånd, som grundas på lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet eller annan lag som gäller förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, när skadeståndet avser annat än ekonomisk skada; företagsbot enligt 36 kap. brottsbalken; straffavgift enligt 8 kap. 7 § tredje stycket rättegångsbalken; belopp, för vilket arbetsgivare är betalningsskyldig enligt 75 § uppbördslagen (1953:272) eller för vilket betalningsskyldighet föreligger på grund av underlåtenhet att göra avdrag enligt lagen (1982:1006) om avdrags- och uppgiftsskyldighet beträffande vissa uppdragarsättningar;

Föreslagen lydelse

ränta på den skattskyldiges eget kapital som har nedlagts i hans förvärvsverksamhet; svenska allmänna skatter; kapitalavbetalning på skuld; ränta enligt 8 kap. 1 § studiestödslagen (1973:349); avgift enligt lagen (1972:435) om överlastavgift; avgift enligt 10 kap. plan- och bygglagen (1987:10); avgift enligt 99 a § utlänningslagen (1980:376); avgift enligt 26 § arbetstidslagen (1982:673); skadestånd, som grundas på lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet eller annan lag som gäller förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, när skadeståndet avser annat än ekonomisk skada; företagsbot enligt 36 kap. brottsbalken; straffavgift enligt 8 kap. 7 § tredje stycket rättegångsbalken; belopp, för vilket arbetsgivare är betalningsskyldig enligt 75 § uppbördslagen (1953:272) eller för vilket betalningsskyldighet föreligger på grund av underlåtenhet att göra avdrag enligt lagen (1982:1006) om avdrags- och uppgiftsskyldighet beträffande vissa uppdragarsättningar;

Nuvarande lydelse

avgift enligt lagen
(1976:206) om felparkerings-
avgift;

kontrollavgift enligt lagen
(1984:318) om kontrollavgift
vid olovlig parkering;

överförbrukningsavgift en-
ligt ransoneringslagen
(1978:268);

vattenföreningensavgift en-
ligt lagen (1980:424) om åt-
gärder mot vattenförening
från fartyg

avgift enligt 3 § lagen
(1975:85) med bemyndigande att
meddela föreskrifter om in-
 eller utförsel av varor;

lagringsavgift enligt lagen
(1984:1049) om beredskapslag-
ring av olja och kol eller la-
gen (1985:635) om försörj-
ningsberedskap på naturgasom-
rådet;

avgift enligt 18 § lagen
(1902:71) s. 1) innefattande
vissa bestämmelser om elek-
triska anläggningar;

ränta på lånat kapital till
den del räntan täcks av sådant
statligt bidrag som avses i
punkt 7 av anvisningarna till
24 §;

kapitalförlust m.m. i vidare
mån än som får ske enligt
36 §.

Föreslagen lydelse

avgift enligt lagen
(1976:206) om felparkeringsav-
gift;

kontrollavgift enligt lagen
(1989:000) om bilavgifter;

kontrollavgift enligt lagen
(1984:318) om kontrollavgift
vid olovlig parkering;

överförbrukningsavgift en-
ligt ransoneringslagen
(1978:268);

vattenföreningensavgift en-
ligt lagen (1980:424) om åt-
gärder mot vattenförening
från fartyg;

avgift enligt 3 § lagen
(1975:85) med bemyndigande att
meddela föreskrifter om in-
 eller utförsel av varor;

lagringsavgift enligt lagen
(1984:1049) om beredskapslag-
ring av olja och kol eller la-
gen (1985:635) om försörj-
ningsberedskap på naturgasom-
rådet;

avgift enligt 18 § lagen
(1902:71) s. 1) innefattande
vissa bestämmelser om elek-
triska anläggningar;

ränta på lånat kapital till
den del räntan täcks av sådant
statligt bidrag som avses i
punkt 7 av anvisningarna till
24 §;

kapitalförlust m.m. i vidare
mån än som får ske enligt
36 §.

1. UTREDNINGSSARBETET

1.1 Våra direktiv

Enligt våra direktiv ska vi "ta fram ett samlat underlag för begränsning av trafikens hälso- och miljöeffekter i storstadsområdena. Härvid bör belysas

- * möjligheterna att åstadkomma ett ökat kollektivresande genom bl a en förbättrad standard på kollektivtrafiken,
- * förutsättningarna för och miljökonsekvenserna av att genom utbyggnad av kringfartsleder avlasta stadskärnorna från trafik,
- * förutsättningarna att skapa rationella trafiklösningar för stadskärnornas varuförsörjning,
- * möjligheterna att dämpa biltrafiken med hjälp av ekonomiska och andra styrmedel med undantag av fordonsskatt och bensinskatt,
- * de fördelningspolitiska effekterna av olika ekonomiska styrmedel,
- * hur andra ekonomiska styrmedel än fordonsskatt, bensinskatt m fl statliga skatter kan användas för att finansiera åtgärder i trafiksystemen,
- * förutsättningarna för att använda ny eller utvecklad teknik för att begränsa hälso- och miljöstörningarna från trafiken, utveckla kollektivtrafiken samt utveckla nya system för avgiftsupptagning vid parkering eller färd samt
- * förutsättningarna för att minska störningarna från den tunga trafiken".

Av direktiven framgår vidare att vi "bör klargöra konsekvenserna av samordnade insatser, dvs då såväl miljöförbättrande förbifarter byggs ut, kollektivtrafikstandarden förbättras som nya styrmedel införs".

Arbetet ska i görligaste mån redovisas efter hand. Utredningsarbetet bör, enligt direktiven, bedrivas skyndsamt med sikte på att vara klart under år 1989.

Vi har således krav på oss att arbeta snabbt och presentera ett samlat underlag före utgången av år 1989. Samtidigt ska vi i görligaste mån redovisa arbetet efter hand.

Några sådana delredovisningar har redan skett. Genom tilläggsdirektiv den 8 september 1988 fick vi i uppdrag att utreda vilka lagändringar som behövs för att kommunerna skall kunna fatta beslut om tillfälliga åtgärder mot biltrafiken vid speciellt svåra luftföroreningsituationer. Detta uppdrag redovisade vi till regeringen i december 1988 i delbetänkandet "Storstadstrafik 1 - tillfälligt förbud mot biltrafik vid särskilt svåra luftföroreningar".

Vi har också redovisat en stor mängd bakgrundsmaterial i vår sammanställning "Storstadstrafik 2 - bakgrundsmaterial". Vi har för avsikt att inom kort presentera mer bakgrundsmaterial i ytterligare en sammanställning.

När vi nu redovisar ett förslag till lag om bilavgifter som ett delbetänkande ca ett halvt år före redovisningen av vårt samlade underlag, så gör vi det med hänvisning till direktiven om att i görligaste mån redovisa arbetet efter hand. Vi gör det också, som vi utvecklar i det följande, med tanke på allvaret i trafik- och miljösituationen i storstäderna och angelägenheten av att snabbt kunna vidta effektiva åtgärder för att minska biltrafiken.

1.2 Delredovisning av bilavgifter

Biltrafikens expansion i storstäderna medför stora påfrestningar på miljön. Trafiken är nu den avgjort största källan

till miljöstörningar i storstadsregionerna. Värst är luftföroreningarna och de lokalt höga bullernivåerna utmed trafikleder och hårdtrafikerade gator. Luftföroreningarna i storstäderna är ett lokalt hälsoproblem men utgör också ett bidrag till regionala/globala luftföroreningsproblem. Den regionala påverkan på naturmiljön kan på sikt också ge allvarliga hälsoeffekter.

Många människor i storstäderna är utsatta för luftföroreningshalter och bullernivåer som är högre än vad som kan betraktas som god miljö. I Göteborg bor t ex ca 30 000 människor, i Stockholm ca 60 000 och i Malmö ca 16 000 människor utmed gator där luftföroreningarna överskrider Världshälsoorganisationens (WHO:s) bedömningsgrunder vad gäller gränsvärden för koloxid och/eller kvävedioxid. Lika många arbetar utmed sådana gator. Även partiklar och kolväten misstänks orsaka allvarliga hälsoeffekter. I våra största tätorter är utsläppen av dessa ämnen så höga att de anses orsaka en förhöjd cancerfrekvens och andra hälsoproblem.

Stora satsningar görs för att minska utsläppen av luftföroreningar från trafiken. Alla nya personbilar från 1989 års modell är försedda med katalytisk avgasrening. Från 1992 införs skärpta avgaskrav för lätta lastbilar och bussar och från 1994 för tunga lastbilar och bussar.

För en vanlig personbil minskar den katalytiska avgasreningen utsläppen av koloxid och kolväten med ca 80 % och utsläppen av kväveoxider med ca 60 %. De skärpta kraven för lastbilar och bussar minskar kväveoxidutsläppen från ett fordon med ca 40 %. Utsläppen av koloxid, kolväten och partiklar påverkas inte i nämnvärd grad av de beslutade kraven för lastbilar.

De minskade utsläppen av koloxid och kväveoxider till följd av de strängare avgaskraven förbättrar hälso- och miljösituationen i storstäderna. Fortfarande kvarstår dock problem med

kolväten och partiklar (dvs de utsläpp som kan ge cancerogena effekter) samt i viss mån även problem med kvävedioxider. Dessutom motverkas förbättringarna av den ökande biltrafiken. De strängare avgaskraven ger dessutom inte märkbar effekt förrän om 5-10 år. Om miljösituationen ska förbättras på kortare sikt och WHO:s gränsvärden klaras krävs således betydande begränsningar av biltrafiken.

Många olika typer av åtgärder har prövats i storstadsregionerna för att begränsa biltrafiken i de hårdast miljöbelastade områdena. Biltrafiken har trots detta ökat kontinuerligt sedan början av 1980-talet. Det har mot bakgrund av detta kommit fram ett ökat intresse av att använda ekonomiska styrmedel för att begränsa biltrafiken.

Enligt våra direktiv skall vi "sammanställa och analysera effekterna av ekonomiska och andra styrmedel med syfte att minska biltrafiken. Målsättningen bör vara att vägtrafiken också i tätorterna skall betala för sina samhällsekonomiska marginalkostnader. I första hand bör möjligheten att använda områdesavgifter eller andra former av färdavgifter prövas, men också andra möjliga styrmedel - med undantag av statliga skatter såsom fordons- och bensinskatter - bör analyseras och redovisas". Om vägtrafiken skall betala för sina samhällsekonomiska marginalkostnader skall skatter och avgifter på trafiken sättas så att de motsvarar de merkostnader som resor och transporter orsakar samhället. Detta är långt ifrån fallet i tätorterna och framför allt i de centrala delarna.

Från Stockholms kommun och Stockholms läns landsting har det framförts önskemål om att få införa områdesavgifter i Stockholms innerstad så snart som möjligt. Även Göteborg avser att använda ekonomiska styrmedel när det är lagligt. Dessutom har kommuner som Uppsala och Helsingborg uttalat intresse för att pröva bilavgifter. Om bilavgifter skall kunna införas

krävs ny lagstiftning. Det är vårt uppdrag att utarbeta förslag till sådan lagstiftning.

Om bilavgifter införs i Stockholm, Göteborg eller i någon annan kommun skall det ses som en del i ett samlat kommunalt handlingsprogram med syfte att minska biltrafikens hälso- och miljöeffekter i tätortsområdet.

Vår ambition är densamma. I vårt slutbetänkande kommer vi att redovisa ett samlat underlag för begränsning av biltrafikens hälso- och miljöeffekter i storstadsområdena. Bilavgifter skall ses som en del i detta underlag och får inte bedömas som en isolerad åtgärd. Effekterna av bilavgifter är också starkt beroende av vilka andra åtgärder som genomförs såsom t ex förbättringar i kollektivtrafiken, utbyggnad av förbifartsleder och andra ekonomiska styrmedel än bilavgifter. Innan man känner till dessa åtgärder och vet hur intäkterna från bilavgifterna skall användas är det t ex inte möjligt att beskriva de samhällsekonomiska och fördelningspolitiska konsekvenserna av bilavgifter.

Att vi nu gör en delredovisning av frågan om bilavgifter och föreslår införandet av en lagstiftning som gör det möjligt för kommunerna att efter regeringens tillstånd ta ut bilavgifter innebär inte att vi lägger mindre vikt vid att utarbeta ett samlat underlag. Genom delredovisningen kan vi emellertid påskynda genomförandet av bilavgifter i de kommuner som redan har beslutat sig för att införa sådana avgifter. Riksdagsbehandlingen av vårt lagförslag kan tidigareläggas med åtminstone ett halvt år och kommunerna får möjlighet att redan nu förbereda sig för ett eventuellt genomförande. Samtidigt räknar vi med att reaktionerna på förslaget och remissbehandlingen kan ge oss värdefulla synpunkter för vårt fortsatta utredningsarbete. Vi kommer således att fortsätta att studera bilavgifter och dess utformning som en del i vårt samlade underlag. Det nu framlagda förslaget kan därför komma

att justeras och kompletteras till vårt slutbetänkande om vi bedömer det som lämpligt.

Parallellt med vårt arbete har vägverket på regeringens uppdrag utrett vägavgifter på i första hand motorvägar, motortrafikleder och större, broar med syfte att bidra till finansieringen av det statliga vägnätet. Vi utgår ifrån att vägverket, om vägavgifter införs, inte avgiftsbelägger vägar som fungerar som förbifartsleder som avlastar centrala tätortsområden där det finns starka skäl för att minska biltrafiken och där kanske bilavgifter övervägs som ett medel för att begränsa biltrafiken.

1.3 Uppläggningsarbetet

Vi beslöt i oktober 1988 att påskynda arbetet med att utreda bilavgifter och deras konsekvenser. En plan för detta arbete redovisades i december 1988. Ett av syftena med det påskyndade arbetet var att under våren 1989 ta ställning till om vi skulle delredovisa ett särskilt betänkande om bilavgifter eller inte. Vi beslöt i april 1989 att arbetet skulle inriktas på att ta fram ett delbetänkande med förslag till lag om bilavgifter före sommaren 1989.

För att klara det snabba utredningsarbetet och kunna belysa konsekvenserna av bilavgifter har vi tagit hjälp av kommunala och regionala organ i Stockholm, Göteborg och Malmö. Dessa har på vårt uppdrag utrett konsekvenserna av bilavgifter i respektive region och också lämnat värdefulla synpunkter på utformningen av lagförslag och system för bilavgifter.

För att kunna belysa de fördelningspolitiska konsekvenserna så långt som möjligt utan att känna till hur intäkterna används eller vilka kompletterande åtgärder som vidtas har vi låtit regionplane- och trafikkontoret i Stockholms läns landsting

göra en utredning som bland annat innefattar en mindre enkätundersökning.

Vi har under april 1989 besökt Bergen - där ett bompengsystem finns infört sedan 1986 - och Oslo - där man beslutat införa ett motsvarande system under 1990 - och på dessa platser diskuterat frågan om bilavgifter med ledande politiker och chefstjänstemän.

2. UTLÄNDSKA ERFARENHETER AV BILAVGIFTER

Bilavgifter har utretts på många olika platser och en fullständig beskrivning av detta skulle bli alltför omfattande. Vi beskriver därför här endast faktiskt prövade system samt det system som tidigare har beslutats införas i Oslo. Beskrivningen gäller avgiftssystem för hela områden med undantag för ett vägprojekt i Ålesund i Norge, vilket beskrivs på grund av att det tekniska system som där utnyttjas är intressant att använda även vid upptagande av områdesavgifter. Vi gör också en mycket kort beskrivning av intresset för områdesavgifter i USA.

2.1 Singapore

I Singapore infördes ett biltullsystem i juni 1975 med det huvudsakliga syftet att begränsa biltrafiken under rusningstid. Den avgiftsbelagda tiden är mellan kl 07.30 och 10.15 på morgonen under vardagar och lördagar. Antalet tullstationer är 29. Avgiften är ungefär 17:50 kr per dag i svenska kronor eller 350 kr per månad. Personbilar med fyra personer eller fler samt bussar, lastbilar och utryckningsfordon behöver inte betala.

Bilisten köper särskilda dekalер som fästs på vindrutans insida. Dekalerna kan köpas på postkontor. Dekaler för en enda dag kan dessutom köpas vid 16 biljettkurer vid infarterna mot området.

Den tekniska utformningen av systemet är enkel med manuell övervakning av att bilar som passerar in i det avgiftsbelagda området har dekalер på vindrutans. Övervakningen sker genom poliser som står vid vägkanten och registrerar bilnummer, färg och bilmärke på de bilar som saknar dekal. Inom två veckor kommer böteslapp per post. Vid varje kontrollpunkt finns möjligheter att köra förbi det avgiftsbelagda området.

Den omedelbara effekten när tullarna infördes var att personbilstrafiken minskade kraftigt under avgiftsperioden. Före och efter avgiftsperioden har dock biltrafiken ökat. Totalt har den minskat med knappt 20 % inom det avgiftsbelagda området. Samåkningen har mer än fördubblats.

Fördelning på fordonsslag:

	före 1975	1983
	%	%
bil	56	46
buss	33	43
övrigt	11	11

Avgifterna förefaller inte ha haft någon effekt på näringslivet inom det avgiftsbelagda området.

Samtidigt med att tullavgiften infördes höjdes också registreringsavgiften på personbilar radikalt. Det uppskattades att man därigenom och genom vissa andra skattehöjningar erhållit ungefär 30 % färre registrerade personbilar i Singapore år 1982 än vad man annars skulle haft.

2.2 Hong-Kong

Under 1983-1985 testades ett elektroniskt bilavgiftssystem i Hong-Kong. Försöket omfattade 2 600 bilar och 18 kontrollpunkter och varade i 8 månader. Systemet innebar att en "elektronisk nummerskylt" monterades permanent under bilen. I ett utbyggt system skulle fordon utan skylt videofilmas och bilägarna faktureras i efterhand.

Försöket visade att av över en miljon tullöverfarter blev mer än 99,7 % korrekt registrerade. Det var inte heller några problem att identifiera nummerskyltarna på de bilar som pas-

serade felaktigt. Rent tekniskt var således försöket lyckat. Efter testperioden utarbetades ett förslag att genomföra systemet i full skala med syftet att begränsa rusningstrafiken. Det föreslagna systemet innebar att fordonsägarna skulle få betala i proportion till hur mycket de körde (antalet fordonskilometer) och att taxan skulle variera med trängseln (taxan skulle visas på elektroniska skyltar vid infarterna). Mellan 100 och 200 kontrollpunkter skulle installeras beroende på hur finmaskigt systemet skulle göras.

Förslaget förverkligades dock aldrig av en lång rad olika skäl. Några exempel ges nedan.

Integritetssynpunkter var extra viktiga eftersom bilisterna skulle registreras på en lång rad olika punkter och det därigenom skulle vara möjligt att kartlägga hur bilarna hade kört. I framtiden kommer många kinesiska bilar att köra i Hong-Kong vilket det föreslagna systemet ej kunde hantera. Trots det lyckade provet tvivlade många på den tekniska genomförbarheten. Allmänheten hade dessutom en negativ inställning till systemet i stort.

2.3 Bergen

I Bergen finns sedan januari 1986 ett system med biltullar. Systemet består av 6 bomstationer i en ring på infarterna till staden. Avgiften gäller 06-22 på vardagar och ca 50 000 fordon passerar stationerna under avgiftsbelagd tid. Syftet med systemet är att finansiera vägutbyggnader, dvs inte att begränsa trafiken.

Trafikanterna kan välja mellan att betala kontant vid kontrollpunkterna eller att köpa särskilda månadskort i förväg. När man köper månadskort måste man uppge sitt bilnummer. Bilar med månadskort får köra förbi kontrollpunkterna i sär-

skilda körfält. De passerande bilarna videofilmas vid vissa slumpvis valda tillfällen vilket gör det möjligt att identifiera bilar med månadskort. Om giltig biljett saknas skickas avi för kontrollavgift per post.

För personbilar kostar en kontantbiljett 5 kr och ett månadskort 100 kr (även andra biljettyper förekommer). Avgifterna för tunga fordon är dubbelt så höga. Bussar i linjetrafik och mopeder är undantagna från avgifterna.

För att kapacitetsproblem ej skall uppstå krävs att en tillräckligt hög andel väljer månadskort. Månadskortet bör därför helst vara billigt i denna typ av system. Ur integritetssynpunkt är det en nackdel att systemet förutsätter att bilnummer registreras för alla som köper kort och att även fordon som har giltig biljett videofilmas.

Systemet har fungerat mycket väl i Bergen och kritiken ur integritetssynpunkt uppges vara liten.

Trafiken i Bergen har inte ökat sedan biltullarna infördes. Enligt Transportekonomiskt Institut, som utrett effekterna av tullarna, skulle personbilstrafiken ökat med 7-8 % om tullarna ej införts. Slutsatsen baseras dels på analyser av utvecklingen i övriga landet, dels av en före-efterundersökning som genomfördes (en panelundersökning där samma hushåll intervjuades före och efter systemet införts). Analyserna visade att de som köpt månadskort ökat sitt bilresande efter att tullarna införts (när kortet väl köpts uppstår ingen extra marginalkostnad pga tullarna och trängseln i systemet har minskat). Månadskort bör därför om möjligt undvikas när syftet är att begränsa biltrafiken.

2.4 Ålesund

I Ålesund används sedan 1987 ett system för elektronisk avgiftsupptagning vid ett tunnelprojekt. Syftet är att finansiera projektet. Sannolikt är detta det första system för elektronisk avgiftsupptagning som tagits i ordinarie drift i världen. Systemet bygger på en elektronisk bricka som fästs i en självhäftande plastficka på bilens bakre sidoruta. Den enda information som brickan innehåller är ett eget unikt identitetsnummer (dvs ej bilens registreringsnummer). Genom att brickan ej kräver fast montering uppstår inga kostnader för installation i fordonet.

När bilen kommer till kontrollpunkten sänder brickan sitt nummer till en mottagare vid vägkanten. Mottagaren är kopplad till en dator där uppgifter om brickan finns lagrade. Under förutsättning att avgift erlagts för den aktuella brickan får bilen grönt ljus vid kontrollpunkten. Om giltig avgift ej erlagts erhålls gult ljus. Sökningen i datorn går så snabbt att bilen i praktiken kan köras utan hastighetsreduktion förbi kontrollpunkten. Fordon som ej har giltig bricka videofilmas.

I Ålesund är det möjligt att antingen låta brickan gälla en månad, eller för 30 passager. Betalningen sker i förväg genom att pengar sätts in på ett särskilt bankkonto. Eftersom målet är att ta in pengar, och inte att begränsa trafiken, har taxan satts så att korten innebär en rabatt för de som passerar tullen varje dag. Eftersom avgiften är relativt hög väljer de flesta ändå att köpa kortet för 30 passager. Informationen om vilken avgiftstyp som erlagts lagras enbart i datorn.

Om man köper ett kort för 30 passager kan man ej direkt avläsa hur många passager man har kvar. Denna information ges istället av trafikljuset vid kontrollpunkten. Erhålls gult ljus (dvs kortet är ogiltigt) har man några dagar på sig att

betala i efterhand. Observera att samma bricka behålls när ny avgift erläggs. Det enda som händer är att databasen i datorn får information om att brickan med detta nummer åter är giltig.

Genom att brickan endast innehåller ett nummer garanteras att kommunikationen mellan brickan och mottagaren går tillräckligt snabbt och säkert. Systemet blir även mycket flexibelt när all övrig information ligger i datorn vid sidan av vägen.

Brickorna i Ålesund tillverkas av Philips och kallas PREMID. De innehåller ett batteri som garanteras hålla i 5 år (trolig livslängd 5-10 år). Brickorna säljs av Philips för 250 kr. Vid massproduktion uppskattas priset bli ca 100 kr.

I Ålesund får man deponera 250 kr för att erhålla en bricka. I och med att man skriver under depositionskvittot åtar man sig att svara för hur brickan används (man tar således frivilligt på sig ett ägaransvar). Bilar som passerat utan giltig bricka, och som alltså videofilmats, hålls registrerade under en viss tid. Om avgift erläggs i efterhand avskrivs naturligtvis ärendet. Dessutom avskrivs ärendet om inte någon ny ogiltig passage sker under den aktuella tidsperioden. Sker ytterligare ogiltiga passager skickas avi för kontrollavgift per post.

I databasen registreras bilnumret som hör ihop med varje bricka. Jämfört med systemet i Bergen finns dock fördelen att enbart fordon utan giltig bricka fotograferas.

I Ålesundssystemet är det även möjligt att antingen betala kontant vid tullstationen eller att betala med ett magnetkort som är giltigt för ett visst antal passager. Detta läses av en vanlig kortläsare där kortet således måste stoppas in. Passagen tar betydligt längre tid eftersom fordonet måste

stanna. Genom möjligheten att betala manuellt tar tullstationen upp relativt stor yta.

Erfarenheterna av systemet är mycket goda.

2.5 Oslo

I Oslo har man fattat beslut om att införa biltullar. Syftet är att finansiera utbyggnaden av vägsystemet i Osloområdet. Stortinget godkände planerna i maj 1988 och systemet skall tas i drift under 1990.

Det tänkta biltullssystemet för Oslo omfattar ett område med 4-6 km radie från centrum. Det innehåller 17 kontrollpunkter. Totalt passerar ungefär 200 000 fordon per dygn den avgiftsbelagda ringen in mot innerstaden. I Oslo skall även genomfartstrafiken betala avgift (vilket är naturligt när syftet enbart är att dra in medel för finansiering). Avgift förekommer därför på stora genomfartsleder. Den högsta timtrafiken vid någon av de planerade tullstationerna är idag ca 4 600 fordon.

Hälften av kontrollstationerna har 2 körfält, ett för kontantbetalning och ett för abonnemang (brickor eller månads-kort). De övriga stationerna är större och har dessutom körfält med betalning i myntautomat. De största stationerna har 6 körfält genom stationen. På de större kontrollstationerna finns förutom kurer för personalen i betalfälten även byggnader med vilrum, omklädningsutrymmen, rastutrymmen, etc.

De lyckade resultaten i Ålesund gör att man planerar för elektronisk avgiftsupptagning. Under sommaren gick offertför-

frågan ut till olika tillverkare. Leverantörerna anmodades att offerera totallösningar där både utrustning för avgiftsupptagning och system för debitering ingick. Offerter kom in från Philips (samma kort som i Ålesund), från ett amerikanskt företag (Amtech) och från det norska företaget Microdesign ("Köfri"-systemet). Det norska systemet har nyligen installerats vid ett tullbelagt vägprojekt i Trondheim. Det är helt passivt, dvs batteri krävs ej och livslängden blir därmed nära nog obegränsad. I övrigt fungerar det på samma sätt som Philips-kortet.

Skulle det vid utvärderingen av offerterna visa sig att de elektroniska systemen ej blir färdigutvecklade i tid räknar man med att börja med ett "Bergenssystem" för att senare övergå till ett elektroniskt system.

Det elektroniska systemet innebär att varje kontrollpunkt förses med en lokal dator som innehåller information om samtliga kort (för att möjliggöra tillräckligt snabb identifikation av passerande kort). De lokala datorernas databaser uppdateras från en central dator. Precis som i Ålesund är avsikten att avgiften skall kunna erläggas för hela månader eller per passage. Det kommer även att vara möjligt att betala kontant vid tullstationerna. Tullstationerna blir ytkrävande eftersom man räknar med att en betydande andel av trafikanterna kommer att betala kontant.

Tillverkarna av elektroniska system har debiteringssystem som skall skötas av bank eller post.

Avgiften planeras bli 10 kr per passage. Slutlig ställning till avgiftsbelagd tid har ej tagits. Såvitt känt har man ej försökt beräkna den trafikbegränsande effekten av systemet, vilket är naturligt eftersom syftet med systemet är att finansiera utbyggnaden av vägnätet i Oslo.

2.6 USA

Intresset för områdesavgifter med syfte att begränsa biltrafiken i innerstäderna är mycket svalt i USA. Däremot finns ett stort antal tullvägar och tullbroar och byggandet av sådana vägar har ökat de senaste åren. I samband med detta sker en snabb utveckling av automatiska system för att ta upp tullavgifter. Denna utveckling beskrivs i en nyligen utkommen rapport från Sveriges tekniska attachéer (STAT 8808).

När områdesavgifter hade införts i Singapore försökte federala myndigheter i USA att få några städer intresserade av att testa en liknande modell. Man skrev till ett stort antal städer och erbjöd hjälp med utformning och utvärdering av ett försök. Endast tre städer uttryckte ett visst intresse: Madison i Wisconsin, Berkely i Kalifornien och Honolulu på Hawaii. Vissa förberedande studier gjordes. I Madison bedömde man t ex att en avgift på \$2 tillsammans med förbättrad kollektivtrafik skulle reducera biltrafiken under rusningstid med 30 % och öka kollektivresandet med 44 %.

Av olika anledningar stoppades dock försöken innan de hann genomföras. Främst berodde detta på starkt motstånd från handeln i innerstäderna. De var rädda för att bilavgifterna skulle leda till en ännu snabbare utflyttning till köpcentra i förorterna.

I New York har under senare tid diskuterats att införa en avgift på \$10 för alla privatbilar, som kör in på Manhattan. Man har i detta sammanhang frågat sig om effekterna av trängsel på en stads ekonomiska vitalitet är så stora, att bilavgifter i framtiden blir realistiska alternativ.

För att besvara bl a denna fråga har ett forskningsprojekt igångsatts, vilket skall analysera effekterna av sådana åt-

gärder på alla berörda grupper - pendlare, innerstadens näringsliv, kollektivtrafiken etc - genom att studera under vilka omständigheter som åtgärden kan vara motiverad. Projektet kommer att behandla Boston, som har nästan lika stora problem som New York.

Forskningen kommer att koncentreras på två grupper - näringsliv och pendlare. En modell som beräknar hur stor trängseln måste bli innan det blir ekonomiskt intressant för vissa verksamheter att flytta ut från centrum skall tas fram.

Projektet skall vidare undersöka resvanorna hos trafikanter, vilka ofta kör bil till innerstaden. Hur ändras deras beteende om restriktioner införs? I vilken utsträckning skulle de bära kostnaden och fortsätta att köra? I vilken utsträckning skulle de byta till kollektivtrafik eller samåkning? I vilken utsträckning skulle de inte åka till innerstaden alls?

I ett angränsande forskningsprojekt studerar man de åtgärder som några städer arbetar med för att minska ökningen av trafikproblemen genom att kontrollera exploateringen i centrum. I Bosten, New York och San Fransisco görs tämligen omfattande försök att beräkna effekterna ur trafiksynpunkt av varje föreslagen anläggning, inte enbart uttryckt i luftföroreningsgrad utan även som trängseltal.

Borgmästaren i Los Angeles har föreslagit åtta åtgärder för att begränsa trafikträngseln och luftföroreningarna. En av åtgärderna omfattar följande:

- * Lastbilsåkarna skall betala en avgift till staden för rätten att framföra sina fordon på stadens gator under högttrafiktid. Intäkterna skall användas till en särskild renhållningsstyrka, vilken skall hjälpa till vid uppröjningen efter svåra lastbilsolyckor på vägnätet.

Staden skall vidare söka tillstånd från de statliga väghållarna att få införa ovanstående avgift även på det statliga vägnätet.

All lastning och lossning av lastbilar vid kantstenen på de hårt trafikerade gatorna skall slutligen förbjudas under högtrafiktid.

Övriga åtgärder i Los Angeles handlar om ändring av mönstret för arbetspendling, högre böter för brott mot trafikregler, snabbare bortforsling av felparkerade fordon, fler hemarbetsplatser, tidsförskjutning av gatuarbeten, ändrade skatteregler för samåkning och parkeringsplats samt förbättring av trafiksignalsystemet.

3. ÖVERSIKT ÖVER OLIKA TEKNISKA SYSTEM FÖR BILAVGIFTER

3.1 Allmän översikt

Det finns flera tänkbara syften med bilavgifter och det finns också många olika sätt att utforma system för bilavgifter.

Som framgått av föregående avsnitt infördes bilavgifter i Singapore som en infartsavgift med syfte att begränsa biltrafiken innanför tullringen. I Bergen var syftet endast att få in pengar för att finansiera utbyggnader av vägnätet. I Hong-Kong var avsikten att trafikanterna skulle få betala i proportion till hur mycket de körde och att taxan skulle variera med trängseln och miljösituationen ("road-pricing"). Syftet var alltså att förbättra trafik- och miljösituationen genom att få en bättre överensstämmelse mellan de rörliga samhälliga marginalkostnaderna och de avgifter som trafikanterna betalar.

Parkeringsavgifter är en form av bilavgift som i viss utsträckning har använts som ett medel att begränsa den totala biltrafiken till de centrala stadsområdena. Huvudsyftet med parkeringsavgifter är emellertid att få en omsättning av parkerade bilar och därmed få en bättre tillgänglighet till attraktiva områden. När vi i detta delbetänkande diskuterar bilavgifter avser vi inte parkeringsavgifter.

En form av bilavgifter som har utretts av vägverket under våren 1989 är vägavgifter, dvs uttag av avgift av trafikanterna på en viss vägsträcka eller bro. Syftet är att finansiera investeringar och/eller drift och underhåll. Inte heller denna form av bilavgift behandlas i detta delbetänkande. Vi vill dock uppmärksamma den konflikt som finns mellan att ta ut avgifter på de vägar med hög standard där man vill att trafiken ska gå och att ta ut avgifter i ett hårt miljöbelastat område

med syfte att bl a styra ut trafiken till de större förbifartsvägarna.

Med bilavgift menar vi i vårt betänkande en avgift som tas ut för körning inom eller in till ett visst avgränsat område. Beroende på hur kontroll- och betalningssystemen utformas kan bilavgifter utformas som en infartsavgift (tullavgift), där en avgift tas ut vid passering av en områdesgräns, eller en områdesavgift där det krävs en avgift för att köra inom ett område. Dessa system kan kombineras med varandra till något som närmar sig ett "roadpricingsystem" och t ex också kombineras med parkeringsavgifter.

Stockholms gatukontor redovisade i mars 1988 en utredning om tekniska system för avgifter på biltrafiken i innerstaden. I utredningen behandlas både infartsavgifter och områdesavgifter samt kombinationer med parkeringsavgifter. Bl a diskuteras en infartsavgift av "Bergenmodell".

Ett system av Bergenmodell är lättare att genomföra ju större andel av bilisterna som har månadskort. De fordon som har kort behöver inte stanna, vilket ökar kapaciteten, och för de körfält där dessa fordon skall passera är det ej nödvändigt att bygga kontrollkurer, vilket underlättar inplaceringen i gaturummet.

Stockholms kommuns utredning räknar med alternativen 60 respektive 80 % för andelen som ej behöver stanna. Denna spannvidd är rimlig i ett "Bergensystem" där alternativet till att betala kontant för enstaka resor är att köpa ett kort för en hel månad. För trafikanter som bara kör bil vid enstaka tillfällen är det naturligtvis inte ett attraktivt alternativ att köpa månadskort.

Utredningen visar att det även vid 80 % kortandel uppstår problem vid vissa av kontrollpunkterna runt Stockholms inner-

stad. Av kapacitetsskäl är det nödvändigt att ha två körfält för kontantbetalande vid dessa kontrollpunkter, vilket skapar utrymmesproblem. Dessutom pekar utredningen på trafiksäkerhetsproblem vid några punkter och på estetiska problem med kurer inne i den känsliga stadsmiljön.

Utredningen drar slutsatsen att ett Bergenssystem ur rent teknisk synpunkt nog i och för sig skulle kunna fungera. Nackdelarna i form av problem med kapacitet och säkerhet, intrång i stadsbilden och markintrång vid tullstationerna, är dock så stora att utredningen inte bedömde det rimligt att genomföra systemet.

Gatukontorets utredning utmynnade i att det inte fanns något avgiftssystem för innerstadstrafiken som självklart kunde rekommenderas. Man pekade på svårlösta problem med utrymmen, övervakning, integritet, byråkrati, bekvämlighet m m. Slutsatsen blev att man rekommenderade ett fortsatt studium av ett helelektroniskt system. Denna studie har sedan genomförts som en delutredning i arbetet med en ny trafikplan för Stockholm.

3.2 Helelektroniskt system

Ett elektroniskt avgiftssystem är det tekniska system för bilavgifter som närmast uppfyller många av de krav som kan ställas på ett avgiftssystem. Det är lätt att variera avgiftsuttag, avgiftstid m m, det är enkelt och användarvänligt, övervakningen är tillförlitlig och det behövs inga kurer eller extra körfält vid kontrollstationerna.

Ett elektroniskt system i Stockholm skulle kunna utformas som ett områdesavgiftssystem där både biltrafiken till och från respektive inom innerstaden avgiftsbeläggs. Enligt gatukontorets utredning skulle det runt innerstaden finnas 32 kontrollpunkter och i ett snitt genom innerstaden 9 kontroll-

punkter. Snittet inom innerstaden kan läggas över broarna mellan stadsdelarna eftersom antalet kontrollpunkter då blir förhållandevis litet och systemet blir enkelt och lättbegripligt.

Ett elektroniskt system för centrala staden i Göteborg skulle kunna utformas som en infartsavgift. Antalet kontrollpunkter blir 24 stycken. Förutom centrala staden kan ett område i anslutning till centrala staden (Backaplan) tas med.

Vid varje kontrollpunkt placeras tre portaler över gatan. På den första finns en informationsskylt och videokameror, på den andra antenner och på den tredje signalljus. En smal upphöjning eller spärrlinje avgränsar körfälten. Intill körbanan finns en dator i ett skåp och under körbanan finns detektorer för registrering av bilarnas läge m m.

Systemet bygger på att en elektronisk bricka placeras löst i en självhäftande plastbricka på insidan av bilens vindruta bakom backspegeln. Brickan har ett eget identitetsnummer som via en antenn registreras av en dator vid kontrollpunkten. Är betalningen giltig erhålls grönt, i annat fall gult ljus. I det senare fallet skall bilister inte stanna men upplysas om att bilens bakre registreringsnummer har fotograferats. Hastigheten är inget problem vid registreringen. Systemet klarar hastigheter betydligt över de rådande.

Rent tekniskt uppges motsvarande bricksystem vid Ålesund (och Trondheim) fungera mycket väl. Registreringstekniken är dock ännu oprövad i stor skala och på en storstads trafikmönster. Tekniken är som sådan dock inte särskilt märkvärdig. Delar av den används i industriproduktionen, vid signalregleringar och vid girering.

Alla bilar kommer att kontrolleras i systemet, antingen genom brickavläsning eller fotografering av registreringsnumret.

Kontrollen är således inte slumpvis utan alla behandlas lika. Kontrollsystemet bedöms som mycket säkert.

Ett besvärligt problem med ett elektroniskt avgiftssystem är integriteten. Att i efterhand kunna kartlägga när och var en person passerade en kontrollpunkt kan upplevas som integritetskränkande. Denna känsla kan mildras genom diverse åtgärder men knappast helt elimineras. Det pågår emellertid en utveckling mot ett avgiftssystem där bilarna inte behöver identifieras. Man tänker sig ett s k "smart card" där ett visst belopp finns inprogrammerat. I bilen finns en "läsare" för smart-kortet, vilken i båda riktningarna kan kommunicera med en antenn vid avgiftspunkten. Vid passagen debiteras smart-kortet på bilavgiften av "läsaren". Systemet blir därmed helt anonymt. Själva smart-kortet finns i kommersiellt bruk. Det är "läsaren" som behöver utvecklas.

Investeringskostnaderna för ett elektroniskt system (med brickor av Primid-typ) i Stockholm är i storleksordningen 150 mkr med och 100 mkr utan brickkostnader. Årskostnaden för drift och kapital är ca 35 mkr. (Vid en avgiftsnivå på 25 kr per dag utgör systemkostnaden ca 5 % av intäkterna).

Översiktliga bedömningar av kostnaderna i Göteborg tyder på en kostnad på ca 100 mkr.

Stockholms gatukontor räknar med att det tar ca 2 år från det att ett beslut om elektroniskt avgiftssystem fattas tills det kan vara genomfört. Ett elektroniskt avgiftssystem kommer att behandlas utförligare i samband med våra samlade överväganden i vårt slutbetänkande.

3.3 Bilkort

En områdesavgift i form av ett bilkort är en tekniskt enkel lösning. Ett avgiftsmärke - ett kort för en viss tidsperiod

eller en dagbiljett - fastsatt i bilens vindruta utgör bevis för att man erlagt avgift för att få köra inom det avgiftsbelagda området. Trots sin enkelhet innehåller systemet med bilkort svårlösta problem i fråga om övervakningen men i viss mån även om betalningssystemet.

Problem rörande betalningssystemet rör i första hand sällan - bilisterna. De har i Stockholms innerstad beräknats kunna utgöra en så stor andel som 20 %.

En områdesavgift gäller även de som enbart reser inom området, dvs som inte passerar områdesgränsen. Det innebär att resan måste vara betald innan man sätter sig i bilen. Det är inte heller möjligt att betala just vid infart till området eftersom tullstationer bör undvikas av såväl utrymmesskäl som estetiska skäl.

Enkelbiljett, gällande en bilresa, är inte möjligt att ha på grund av att det inte går att kontrollera varje biltur. Dagbiljett måste utgöra den minsta tidsenheten. Dagbiljetter kan t ex säljas på bensinstationer, i tobaksaffärer och kiosker samt på postkontor. Troligtvis behövs också försäljning genom automater i strategiska lägen. Det bör vara möjligt att förköpa förtryckta dagbiljetter, eller odaterade dagbiljetter om en godtagbar metod för datummärkning finns.

När det gäller periodkort kan man tänka sig veckokort, månadskort och/eller årskort. I Stockholm har man föreslagit ett månadskort. Det kan t ex utformas som en tydlig ca 7x10 cm stor dekal med olika färg för varje månad samt månadens namn med bokstäver. Dekalen ska förvaras på föreskriven plats i bilen t ex stoppad i en plastficka eller klistrad direkt på vindrutan i nedre högra hörnet.

I både Stockholm och Göteborg diskuteras att låta bilkortet gälla som färdbevis på kollektivtrafiken. Detta kan innebära

att månadskortet måste föras med foto och namnteckning. Om kortet kostar väsentligt mer än kollektivtrafikens månadskort kan det eventuellt vara opersonligt även som färdbevis på kollektivtrafiken. Det kan då jämföras med den typ av affärskort som bl a finns på SL. Ett opersonligt affärskort kostar på SL 1500 kronor för 6 månader.

För att ett system med områdesavgifter ska vara acceptabelt krävs att föreskrifterna om bilavgifter efterlevs i rimlig grad. För att detta ska bli möjligt krävs en effektiv övervakning och kännbara sanktioner vid överträdelser.

En till synes enkel metod för övervakning är att övervakare från trottoarkant kontrollerar om passerande bilar har giltigt färdbevis och, om så inte är fallet, noterar bilens registreringsnummer. Denna metod används i Singapore. Absolut ägaransvar, som för parkeringsförseelser, krävs. Ur rätts-säkerhetssynpunkt kan dock metoden vara tväksam. Det kan vara svårt att göra rätta registreringar av kort och bilnummer. Det är dessutom osäkert hur det döms om föraren t ex säger att kortet fanns med men hade ramlat ned eller skymdes av smutsig ruta.

Den säkraste kontrollen görs vid fordonskontroller där fordonen stoppas för kontroll av färdbevis. Med nuvarande lagstiftning är det enbart polisen som kan stoppa fordon för detta, och polisen bedöms inte kunna ställa erforderliga resurser till förfogande för en effektiv övervakning.

Stockholms gatukontor bedömer att det behövs ca 50 övervakare i trafiken för att kontrollera efterlevnaden av bilkort i Stockholms innerstad. Årskostnaden för övervakningspersonlen har uppskattats till ca 30 mkr. Övriga kostnader för ett bilkortsystem har ännu inte beräknats. Exempel på kostnadskrävande insatser är följande:

Information (såväl vid systemets införande som kontinuerligt sedan systemet kommit i drift), utbyggnad av försäljningsställen med automater för dagbiljetter samt vägvisning till dessa ställen, upprepad skyltning i portaler och på marken längs alla större infartsleder, skyltning längs kommungränsen och innerstadsgränsen samt administration för bl a hantering av kontrollavgifter.

I Göteborg har kostnaderna för ett bilkortsystem mycket översiktligt beräknats till ca 100 mkr per år.

Det bör vara möjligt att ha systemet i drift inom ett år efter beslut om dess införande.

3.4 Infartsavgift till city

Den tjänstemannagrupp i Göteborg som på vårt uppdrag utrett bilavgifter har utöver ovannämnda system redovisat ett snabbt genomförbart bilavgiftssystem för Göteborgs city.

Bilavgiften utgörs av en infartsavgift till cityområdet. Avgiften gäller även som p-avgift inom området. Tillåten upplåtelsetid inom området begränsas till 1 timme på gatumark och allmän plats. Skall man uppehålla sig längre tid inom området får man ställa sig på privat tomtmark, t ex i parkeringshus.

Systemet är tekniskt och administrativt enkelt. Avgiften och tidsbegränsningen kan när som helst justeras så att fordonsmängden regleras enligt önskemål. Dessutom kan alla P-mätare och biljettautomater inom city plockas bort.

Det krävs åtta stationer för erläggande av avgift. Avgiftsupptagningen sker manuellt eller med automat. Kontroll kan, utöver vid områdesgränsen, ske på stillastående fordon på gatumark.

Kostnaden för drift av systemet uppgår till ca 19-34 mkr/år. Dessutom försvinner parkeringsintäkter på ca 11 mkr/år. Systemet kan genomföras inom ett år från det att beslut fattas.

3.5 Erfarenheter från prov med tekniska system för avgiftsupptagning

Transportforskningsberedningen (TFB) och väg- och trafikinstitutet (VTI) har tillsammans med bl a storstadstrafikkommittén, vägverket och Stockholms gatukontor gjort försök med några olika system för avgiftsupptagning av bilavgifter (vägtullavgifter, infartsavgifter och områdesavgifter). Försöken har skett i tre olika projekt:

1. Demonstrationsförsök med några exempel på avgiftsstationer uppbyggda på en avskärmad yta i Nacka strand utanför Stockholm.
2. Fältförsök i trafikmiljö (gator på Södermalm i Stockholm) med undersökning av möjligheterna att rätt kontrollera och läsa bilkort och nummerskyltar på fordon i trafik.
3. Laboratorieförsök med undersökning av möjligheterna att i olika situationer kontrollera och registrera fordon genom videofilmning av nummerskyltar.

Slutrapporten med försöksresultat redovisas i september 1989. Redan nu finns emellertid preliminära resultat och slutsatser från projekt 2 och 3.

Kontroll av bilkort och nummerskyltar på fordon i trafik

Det avgiftssystem som skisseras i avsnitt 3.3 innebär att ett bilkort placerar på vindrutan i bilen. Detta kort ska kont-

rolleras av vakter när fordonen kör sakta eller tillfälligt står stilla vid t ex rödljus. Vårt försök syftade till att undersöka hur säker identifieringen av såväl bilkort som nummerskylt blir i en realistisk trafiksituation, dvs med tät trafik, flera körfält, fotgängare i rörelse, dåligt ljus etc.

Bilkortet bestod av ett 10x10 cm gult fluoriserande märke försett antingen med en 3:a eller en 4:a i samma typsnitt som siffrorna i bilnummerskyltarna. Märket var självhäftande och placerades på utsidan av vindrutan framför den inre backspeglens. Kontrollpersonalen utgjordes av 10 parkeringsvakter från Stockholms gatukontor. De stod vid varsin av 10 olika signalanläggningar utmed en vägslinga där fordon försedda med bilkort körde blandet med den vanliga trafiken. Parkeringsvaktens uppgift var att, då hon/han upptäckte ett fordon försett med bilkort, via en portabel bandspelare läsa in följande uppgifter:

- siffran på bilkortet
- bilens registreringsnummer
- bilens färg
- bilmärke
- ange om hon/han var säker eller osäker på sin registrering

Försöken gjordes både i dagsljus och mörker.

Under dagsljus iakttogs 87 % av samtliga fordon med bilkort (112 av 128 st). Korrekt bilnummer registrerades på 71 % och korrekt bilnummer + bilkort på 67 % (85 st) av samtliga passerande fordon med bilkort.

I mörker registrerades 77 % av fordonen (109 av 148). Korrekt bilnummer noterades på 56 % samt korrekt bilnummer + bilkort på 53 % av fordonen med bilkort.

Uppgiften att registrera bilmärke var svår. Korrekt registrering av såväl bilnummer, bilkort och bilmärke gjordes endast på 48 % av fordonen i dagsljus och 31 % i mörker.

En slutsats av försöket torde vara att det inte är möjligt att låta en enda övervakare registrera fordon i trafiken som saknar giltigt bilkort. För att garantera en hög rättsäkerhet krävs registrering av minst två vakter som oberoende av varandra gör samma registreringar.

Videofilmning av nummerskyltar

I system med elektroniska brickor (se avsnitt 3.2) förutsätts att bilar utan giltig bricka videofilmas bakifrån och att bilnumret kan identifieras i efterhand. Möjligheterna att framgångsrikt genomföra denna videofilmning har stor betydelse för systemets funktion. Syftet med försöken har varit att studera om videofilmning fungerar tillförlitligt i olika situationer.

Försöken har inneburit att registreringsskyltar har videofilmat på ett fordon i en körgård, under det att graden av nedsmutsning av registreringsskyltarna, fordonets passagehastighet och kamervinkeln systematiskt har varierats. Därefter har ett antal försökspersoner fått försöka identifiera skyltarna från videofilmen.

Hittills har försöken endast utförts i dagsljus. De kommer senare att kompletteras med videofilmning i konstljus.

De preliminära resultaten pekar på att videofilmning kan bli en tillförlitlig metod att registrera bilnummer på fordon som passerar utan giltigt färdbevis. Man har dock konstaterat att det är lätt att förväxla vissa tecken på registreringsskyltarna. T ex förväxlas lätt O med D och Å med A. Ur denna syn-

punkt är det tveksamt att tillåta de nya tecknen Å, Ä och Ö på registreringskyltar.

4. EFFEKTER AV BILAVGIFTER

Syftet med vårt förslag till bilavgifter är att minska biltrafiken inom ett visst miljömässigt hårt belastat område för att därigenom minska luftföroreningar, buller och trängsel. I enlighet med den trafikpolitik som riksdagen har lagt fast är det också viktigt att hitta medel som gör att de kostnader som tas ut av trafiken bättre överensstämmer med de samhälliga marginalkostnaderna. Bilavgifter verkar i den riktningen. Bilavgifter ger också intäkter som kan användas till sådana åtgärder som ytterligare minskar miljöstörningarna.

Bilavgifter kan också ha vissa negativa effekter. Avgifter för innerstadstrafiken skulle t ex kunna leda till en utflyttning av handel och andra verksamheter från innerstaden. Avgiften är mer kännbar för den bilist som har låga inkomster än för den som har höga, vilket är fördelningspolitiskt ogynnsamt.

I detta kapitel belyses konsekvenserna av att införa bilavgifter i Stockholm, Göteborg och Malmö.

4.1 Allmänt om beräkningsunderlag m m

Vi har för att kunna belysa konsekvenserna av bilavgifter tagit hjälp av kommunala och regionala organ i Stockholm, Göteborg och Malmö. De har på vårt uppdrag utrett konsekvenserna av bilavgifter i respektive region. Utredningarna är tjänstemannapromemorior som inte är politiskt förankrade. De ska ses som räkneexempel och inte som förslag på hur ett avgiftssystem ska utformas.

Vår beskrivning av effekterna av bilavgifter bygger på det utredningsmaterial som har tagits fram i storstadsregionerna.

Effekterna av bilavgifter är beroende av avgiftens storlek, avgiftssystemets utformning etc. De konsekvensbeskrivningar som utförts har inte kunnat ta hänsyn till alla tänkbara varianter av dessa faktorer. Beräkningarna bygger på följande antaganden.

I Stockholm bygger konsekvensbeskrivningarna på en avgift på 25 kr/dag eller 9 kr/dag (motsvarar ca 200 kr/månad) under vardagar kl 06-18. I vissa avseenden finns också bedömningar av effekterna av en månadsavgift på 300 kronor. Hela innerstaden är avgiftsbelagt område med undantag för vissa gator och trafikleder, t ex Essingeleden, Söderleden, Klarastrandsleden, Lidingövägen/Valhallavägen, Cedersdalsgatan och Norra stationsgatan.

Beräkningarna förutsätter att så gott som samtliga fordon får betala samma avgift. Undantagna är utryckningsfordon, buss i linjetrafik och handikappfordon.

I Göteborg studeras konsekvenserna av avgifter inom tre olika områden: 1) avgifter i city, 2) avgifter i "centrala staden" + Backaplan, 3) avgifter innanför "ringen/kommungränsen. Avgiften i city (exempel 1) utgörs av en infartsavgift på 10 kr till cityområdet. Avgiften gäller även som p-avgift inom området. Tillåten upplåtelsetid inom området begränsas till 1 timme på gatumark och allmän plats. Infartsavgift måste betalas hela dygnet. I exempel 2 har man utgått ifrån en infartsavgift till centrala staden och Backaplan på 20 kr/passage. Avgiften tas ut hela dygnet. I exempel 3 förutsätts att alla fordon som framförs på det allmänna väg- och gatunätet i Göteborgs kommun måste vara försedda med ett månatligt bilkort som kostar 200 kr/månad.

Konsekvensbeskrivningarna i Malmö utgår från avgiftsnivåer som minskar biltrafiken till och från innerstaden med 10 resp 20 %. Det avgiftsbelagda området omfattar stadsområdet inner-

staden (John Ericsson väg - Limhamnsvägen - Norra Vallgatan - Sallerupsvägen - Kontinentaljärnvägen - Ystadgatan). Avgift måste erläggas måndag-fredag kl 06-21.

Bilavgifter kan ge intäkter av betydande omfattning. När man bedömer konsekvenserna av bilavgifter är det viktigt att ta hänsyn till hur dessa intäkter används. Vi har i föreliggande effektbeskrivningar inte kunnat göra detta - dels på grund av tidsbrist, dels beroende på att vi inte vet hur intäkterna kommer att användas. Sådana mer fullständiga samhällsekonomiska och fördelningspolitiska bedömningar kommer att redovisas när vi presenterar våra samlade förslag i vårt slutbetänkande.

4.2 Trafikminskning

Det saknas säkra kunskaper om bilavgifters effekter på resandet i svenska större städer. De beräkningar som har gjorts har framför allt koncentrerats på färdmedelsvalseffekter och i Stockholm främst för arbetsresenärer. Bilavgifter påverkar emellertid inte enbart valet av färdmedel, utan också vart bilisterna åker, t ex för inköp, när de åker (byte av tidpunkt för att slippa avgift), benägenheten att koppla ihop olika ärenden till reskedjor, intresset för att samåka samt hur ofta man reser (färre resor då mer utträttas).

De system som är i drift ger begränsad information. Singapore har alltför avvikande förhållanden för att slutsatser ska kunna dras. Bergen är en relativt liten stad med begränsad jämförbarhet. Dessutom var i Bergen syftet inte att minska biltrafiken.

Inom Stockholms läns landsting och SL pågår utveckling av beräkningsmodeller med hjälp av resvaneundersökningen RVU 1986/87. När dessa kan börja användas under hösten 1989 blir det möjligt att göra säkrare beräkningar av effekterna av

bilavgifter. Tills vidare måste vi utnyttja de beräkningar som bygger på studier av hur färdmedelsvalet förändras när bilavgift införs och kostnaden för bilresor därmed ökar.

Alla bilister är inte känsliga för bilavgifter. Yrkestrafiken och en stor del av trafiken med tjänste- och leasingbilar kan antas vara mer eller mindre okänsliga för avgifter. Under maxtimmen utgör denna trafik ca 40 % av biltrafiken i Stockholms innerstad. Räknat på hela dygnet rör det sig om nära 65 % av biltrafiken.

Det är alltså förhållandevis fler bilister som betalar sina kostnader själv under maxtimmen än under övriga dagen. Det innebär att bilavgifter påverkar bilresandet under maxtimmen mer än resandet under övriga dagen. Följande trafikminskningar har beräknats för biltrafiken i Stockholms innerstad.

Avgift	Trafikminskning under	
	Maxtimmen	Dygnstrafik
9 kr/dag	6 %	4 %
25 kr/dag	20 %	15 %

Beräkningarna för avgiften 9 kr/dag har gjorts för att det motsvarar ungefär en månadsavgift på 200 kr. En avgift på 25 kr/dag motsvarar ungefär 550 kr per månad. Sannolikt blir emellertid effekten av ett månadskort mindre än en daglig avgift där man varje dag måste överväga om det är värt kostnaden att ta bilen. (Jämför med Bergen där resandet t o m ökat hos den som köpt månadskort). Det bör också observeras att beräkningsresultaten bygger på en hög efterlevnad av avgiftsbestämmelserna. Det måste därför befaras att ett månadskort på 200 kr endast ger en obetydlig minskning av biltrafiken i innerstaden. Storleken motsvarar ungefär ett års trafikökning de senaste åren. Ett månadskort på 300 kronor kan bedömas minska dygnstrafiken med ca 6-8 %.

En bilavgift på 25 kr/dag beräknas ge knappt 5 % färre bilresor i Stockholms län utanför innerstaden.

I Göteborg har man studerat en infartsavgift till city på 10 kr och begränsad uppehållstid till 1 timma. Med denna utformning blir merkostnaden för korta ärenden med bil i city inte högre än idag. Den avgörande skillnaden är att tiden är så begränsad att alla som har längre ärenden väljer annan P-plats eller annat färdmedel. Dessutom omfattas alla som parkerar av en avgift mot endast ca 60 % idag. Slutligen får även de som bara kör igenom eller angör city betala avgift. Tillsammans bedöms det ge en minskning av antalet bilresor i city med ca 15-25 %. Antalet bilpassager in och ut ur city är för närvarande ca 95 000 per dag, dvs ca 47 500 infarter. Bilavgiften skulle minska antalet infarter till ca 35-40 000 per dag.

En infartsavgift till centrala staden på 20 kr per passage beräknas minska det totala antalet bilrörelser för området med omkring 30 %. Över hälften av dessa är genomfartstrafik som söker sig nya vägar och interntrafik som kommer att utföras på ett annat sätt.

Ett generellt bilkort på 200 kr/månad för alla bilar som färdas inom Göteborgs gränser förväntas inte ge så stor effekt. Självfallet minskar dock bilresandet över kommungränsen. Antalet bilresor bedöms minska med 4 %.

Förändrat antal resor till angivet område per dygn

Område	Minskning	Ökning	Ändrad
	Bilresor	Kollektivresor	Målpunkt
City	20 000	8 000	12 000
Centrala staden - Backaplan	110 000	35 000	75 000
Hela Göteborg	45 000	15 000	30 000

I Malmö har man utgått ifrån att avgiften sätts på en sådan nivå att biltrafiken till och från innerstaden minskar med 10 respektive 20 %. Idag passerar i genomsnitt 310 000 bilar om dagen gränsen till och från innerstaden. Av dessa har 250 000 start eller mål där medan 60 000 passager, dvs 30 000 bilar, är genomfartstrafik. Helt inom innerstaden sker 40 000 bilresor.

När intäkterna från avgiftssystemet har beräknats har man antagit att det krävs 10 respektive 20 kr för att klara de förutsatta trafikminskningarna. Man räknar med att trafiken på gatunätet i omgivande kommuner knappt påverkas alls av bilavgifter i Malmö innerstad. Däremot sker en kraftig omfördelning av trafiken på gatorna i Malmö.

Denna omfördelning medför att minskningen av trafik på innerstadsgatorna blir betydligt större än de 10 resp 20 % som antalet bilresor till och från innerstaden minskar med. I genomsnitt sjunker trafikmängderna på innerstadens huvudgator med 20 % vid den lägre avgiftsnivån och med 40 % vid den högre nivån. Detta beror huvudsakligen på att genomfartstrafikanterna väljer att köra runt innerstaden. Sålunda beräknas trafikmängderna på Inre Ringvägen öka med 45 resp 60 % (från 39 000 f/d), på Stadiongatan med 22 resp 55 % (från 14 000 f/d) och på S Bulltoftavägen med 42 resp 142 % (från 8 000

f/d). Det totala trafikarbetet i Malmö beräknas i stort sett bli oförändrat.

Antalet cykelresor in och ut ur innerstaden bedöms öka från 25 000 cyklar/dygn till 28 500 resp 32 000 cyklar/dygn om bilavgifter införs.

4.3 Miljö och hälsa

Många människor i storstäderna är utsatta för bullernivåer och luftföroreningshalter som är högre än vad som kan betraktas som god miljö. I Göteborg bor t ex ca 30 000 människor, i Stockholm ca 60 000 och i Malmö ca 16 000 människor utmed gator där luftföroreningarna överskrider Världshälsoorganisationens (WHO:s) bedömningsgrunder för koloxid och/eller kvävedioxid. Lika många arbetar utmed sådana gator.

Även partiklar och kolväten misstänks orsaka allvarliga hälsoeffekter. I våra största tätorter är utsläppen av dessa ämnen så höga att de anses orsaka en förhöjd cancerfrekvens och andra hälsoproblem.

Buller är ett problem som berör ännu fler människor. I Stockholm finns 45 mil gator med bullernivåer över 65 dBA. Utmed dessa gator bor 100 000 människor. I centrala Göteborgsregionen bor ca 40 000 människor och i Göteborgs stad ca 25 000 människor utmed gator som har fastigheter som utsätts för bullernivåer över 65 dBA. I Malmö är ca 12 000 invånare utsatta för bullernivåer över 65 dBA. Riktvärdet för god miljö vid bostäder är 55 dBA.

Emissionsbegränsande åtgärder - mot såväl buller som luftföroreningar - på fordonen kan ge stora miljöförbättringar, men de kan inte ensamma lösa trafikens miljöproblem. Det behövs kompletterande åtgärder för att miljön ska kunna förbättras.

Biltrafiken måste begränsas och bilavgifter kan vara ett medel för att uppnå detta.

4.3.1 Bilavgifters effekt på avgashalter och hälsoproblem i städerna

På grundval av Världshälsoorganisationens (WHO:s) bedömningsgrunder har planeringsmål för luftföroreningar antagits i Stockholm och Göteborg. Planeringsmålen är huvudsakligen framtagna utifrån bedömningar av olika föroreningars påverkan på de lokala hälsoproblemen. De föroreningar som vanligen diskuteras i detta sammanhang är kolmonoxid (CO), kväveoxider (NO_x) där kvävedioxid (NO₂) är farligast från hälsosynpunkt, ozon, kolväten och partiklar. Tunga aromatiska kolväten och partikelutsläpp från dieselavgaser anses vara cancerframkallande.

Introduktionen av katalytisk avgasrening och skärpning av avgasbestämmelserna för tunga fordon reducerar avsevärt problemen med för höga halter av vissa luftföroreningar. Speciellt koloxid- och kolväteutsläppen minskar kraftigt och riskerna för att t ex trafiken i Stockholm ska förorsaka halter som överskrider Stockholms kommuns planeringsmål för dessa ämnen elimineras.

När det gäller kväveoxider är dock katalysatorrening inte lika effektiv. Förekomst av höga trafikmängder kan därför leda till att man trots beslutade reningsåtgärder inte når planeringsmålen för kvävedioxid på alla gator. För att planeringsmålen ska klaras i Stockholm krävs en minskning av utsläppen med 15-30 % räknat från 1980-års nivå på gator som idag har för höga halter luftföroreningar. Tillväxten under 80-talet har inneburit att situationen försämrats ytterligare. Från dagens nivå är det därför nödvändigt att minska kväveoxidut-

släppen på hårt belastade gator med uppskattningsvis 30-40 %.

Beslutade reningsåtgärder ger en reduktion av utsläppen med omkring 20 % till år 2000 räknat från 1980 års nivå. Effekterna av de beslutade reningskraven förbättrar situationen även under de första åren på 2000-talet, men om inga ytterligare åtgärder vidtas återstår trots det ett antal gator som sannolikt inte klarar planeringsmålen i Stockholms innerstad. Dessutom leder trafikökningen till att utsläppen åter börjar öka från omkring år 2010.

De beräkningar som har gjorts av Stockholms läns landsting av effekterna av en områdesavgift på 25 kr/dag tyder på att utsläppen av kväveoxider minskar så att halterna för kvävedioxid kommer ned på en sådan nivå att planeringsmålen klaras också för de 60 000 personer som idag bor utmed gator med för höga avgashalter.

De priskänsliga grupperna svarar emellertid för en allt mindre del av trafikens utsläpp. År 1980 kan andelen maximalt uppskattas till knappt 45 % i länet och knappt 30 % i innerstaden. År 2000 kan andelarna förväntas ha sjunkit till omkring 30 respektive knappt 20 %. Att andelen minskar beror på att de skärpta reningskraven minskar utsläppen från personbilar mer än från tunga fordon och de priskänsliga kategorierna är i första hand personbilstrafikanter. I beräkningarna av trafikutvecklingen har också den tunga trafiken antagits öka något snabbare än personbilstrafiken. Detta innebär att partikelutsläppen från dieselfordon kvarstår som ett stort hälso- och miljöproblem i innerstaden även efter en bilavgift på 25 kr per dag.

Ett månadskort på 200 kronor ger ensamt inga märkbara effekter på avgashalterna och medföljande hälsoproblem i Stockholms innerstad.

Göteborgs kommunfullmäktige har, som planeringsmål för det fortsatta trafikpolitiska arbetet, antagit följande nivåer för minskning av kväveoxidutsläppen från trafiken med utgångspunkt från 1980 års nivå:

1988	1991	1995	2000	2010
-5%	-15%	-30%	-50%	-55%

I Malmö bor ca 16 000 människor utmed gator där riktvärdet för kvävedioxid överskrids. Tack vare katalysatorreningen beräknas antalet utsatta personer minska med 9 000 till år 2000. Vid en låg bilavgift bedöms antalet utsatta minska med ytterligare 3 000 personer. Den högre avgiftsnivån ger lättnader för 4 500 boende, men samtidigt blir 1 000 fler som bor i ytterområdena utsatta för höga halter. Nettoeffekten av den högre avgiften blir alltså 3 500 färre utsatta.

Om avgifter infördes nu skulle den höga avgiftsnivån halvera problemen i innerstaden. Problemen i ytterstaden skulle emellertid bli större än i motsvarande situation år 2000, om inga åtgärder vidtas på de tangentiella lederna.

4.3.2 Effekter på luftföroreningar regionalt

I storstadsregionerna är kvävebelastningen i marken f n högre än vad de mest känsliga markerna långsiktigt tål. Detta gäller i första hand Göteborgs- och Malmöregionerna, men även delar av Stockholmsregionen. En stor del av kvävenedfallet kommer från andra regioner och länder och därför ger begränsningar av utsläppen i storstadsregionerna endast marginella förbättringar. I landet som helhet och i ännu högre grad i storstadsregionerna står emellertid vägtrafiken för en betydande andel av de luftföroreningar som släpps ut. Utsläppen av kväveoxider från trafiken har därför fått en allt större betydelse för försurningen av mark och vatten.

För att minska riskerna för försurning och kvävemättnad har Riksdagen beslutat att i landet som helhet reducera kväveoxidutsläppen med 30 % till 1995. Detta mål beräknas ej kunna klaras inom Stockholms län. Med de beslutade reningskraven kan biltrafiken tillåtas öka med 20-30 % i förhållande till 1980 års nivå om en 30 %-ig reduktion av kväveoxidutsläppen ska klaras för trafiksektorn. Detta ska ställas mot den nuvarande utvecklingen och de beräkningar som tyder på att trafikarbetet kommer att öka med 65-75 % fram till år 2020 med den trafikökning som kan förväntas i stockholmsregionen. De beslutade avgasreningskraven beräknas minska utsläppen av kväveoxider med ungefär 20 % mellan år 1980 och 2000. Om en områdesavgift på 25 kr/fordon införs i innerstaden beräknas utsläppen minska med ytterligare drygt 5 %. Det kommer då att finnas förutsättningar att uppnå 30 %-målet några år inpå 2000-talet.

I samband med att riksdagen ställde upp 30 %-målet beslutades även att man skall studera kostnader och andra effekter av att minska utsläppen av kväveoxider med 50 % fram till år 2000 räknat från 1980 års nivå. Några möjligheter att i Stockholms län nå det målet för trafiksektorn finns inte med nu beslutade reningskrav om enbart områdesavgifter används som styrmedel.

Inte heller inom Göteborgs- eller Malmöregionen kan målen om minskning av kväveoxidutsläppen nås med enbart användande av bilavgifter.

Som exempel kan nämnas att trafiken i Malmö svarar för ca 13 % av de totala kväveoxidutsläppen i Skåne. Utöver regionens egna utsläpp tillkommer en avsevärd import från utlandet. En avgiftsstyrd minskning av biltrafiken i Malmö innerstad har endast marginell effekt i det regionala perspektivet, eftersom det totala trafikarbetet i kommunen i stort sett blir oförändrat. Även med beaktande av minskade bilresor från

grannkommunerna blir effekten liten på regionens luftföroreningar.

4.3.3 Buller

Trafikbullret minskar inte proportionellt mot trafikminskningen utan betydligt långsammare. En halvering av trafiken sänker ljudnivån med 3 dBA, men det krävs en minskning med 8-10 dBA för att ljudnivån ska uppfattas som hälften så hög. Enbart införande av bilavgifter har därför liten betydelse ur bullersynpunkt. Däremot kan den trafikminskning som bilavgifter förväntas leda till att göra det lättare att styra trafiken till de gator som är minst känsliga för bullerstörningar.

I Malmö bor eller arbetar ca 12 000 invånare utmed gator med en bullernivå på över 65 dBA utanför fönster. Om ingen åtgärd vidtas kommer ca 1200 fler boende att vara utsatta för ljudnivåer över 65 dBA år 2000. En bilavgift på 10 kr minskar detta antal med ca 500. Vid den högre avgiften minskar antalet utsatta i innerstaden med 3100 men ökar antalet utsatta i ytterstaden med 2500.

4.3.4 Andra miljöeffekter

Om bilavgifter leder till en märkbar minskning av biltrafiken i det avgiftsbelagda området uppstår en rad andra positiva miljöeffekter.

En minskad trafik kräver mindre yta såväl för fordonsrörelser som för uppställning. En minskad trafik bör därför kunna innebära att ytor kan återvinnas för trivseländamål. Det kan gälla bredare trottoarer, överföring av delar av gatustråk och parkeringsytor till parkändamål o dyl. En minskad trafik innebär också att krav på utbyggnader för trafikledsändamål,

gatuändamål och parkeringsändamål minskar, dvs att ytor som annars skulle ha tagits i anspråk för trafikändamål kan bevaras med eller ges ett trevligare innehåll. I synnerhet i de centrala delarna av staden, där konkurrensen om ytorna är hård, får minskad trafik och mindre uppställning påtagliga effekter.

När trafiken uppnår en viss nivå uppfattas trafikleden eller gatan som en mer eller mindre kraftig barriär. Såväl svårigheter att ta sig över gatan som buller och avgaser påverkar detta. En allmänt minskad biltrafik bör innebära att färre gator och leder uppfattas som barriärer vilket ökar möjligheterna att röra sig i staden. Krav på kostsamma och oangenäma gångtunnlar bör kunna minska.

De minskade avgasmängderna minskar slitage och korrossion på hus, anläggningar och fordon. Sönderfrätta och oersättliga konstverk har uppmärksammats de senaste åren. Slitaget påverkar dock även normal fastighetsförvaltning och anläggningsförvaltning. Med färre frätande ämnen i luften kan ommålning, fasadputs och takåtgärder utföras med längre intervall. Också en minskad mängd stoft påverkar detta. Uppskattningar av hur underhållskostnaderna påverkas av luftens kvalitet saknas idag, sannolikt rör det sig om mycket stora belopp.

Minskad mängd stoft innebär minskad mängd smuts att ta hand om såväl inomhus som utomhus. Också ventilationssystemen påverkas positivt av detta med bland annat minskade krav på filter och underhåll.

4.4 Framkomlighet och säkerhet

Minskad biltrafik på gatunätet betyder förbättrad framkomlighet och minskade restider för kvarvarande biltrafik och för

kollektivtrafiken. Effekterna för kollektivtrafiken behandlas i avsnitt 4.5.

Med en avgift på 25 kr/dag i Stockholms innerstad bedöms medelshastigheten med bil för länet totalt kunna öka med storleksordningen 10 % eller med ca 5 km/tim.

Förhållandena för innerstadstrafiken blir mer markant förbättrade. Detta gynnar i stor utsträckning framkomligheten för yrkestrafiken. En överslagsmässig kalkyl som gjorts av transportforskningskommissionen (TFK) baserad på lastbilsägarna egna uppskattningar av tidsförluster visar att dagens framkomlighetsproblem åsamkar merkostnader för lastbilstrafiken i de tre storstadsområdena på totalt 2,2 miljarder kronor per år. Det finns därför stora vinster att hämta in genom att förbättra framkomligheten för yrkestrafiken. Hur mycket framkomligheten förbättras beror på hur man utnyttjar den kapacitet som blir ledig när bilavgifter införs.

En avgift på 200 kr/månad bedöms endast ge marginella förbättringar av framkomligheten.

Göteborgs studerade infartsavgift till city har endast marginell betydelse för framkomligheten, likaså ett generellt bilkort på 200 kr/månad i hela kommunen. Däremot kan en infartsavgift till centrala staden ha större effekt.

Framkomligheten på gatunätet i Malmö innerstad är förhållandevis god. När bilavgifter införs blir den mycket god. Däremot kommer belastningarna på vissa tangentiella trafikleder att bli så stor att framkomligheten sjunker avsevärt om inga andra åtgärder vidtas. På Inre Ringvägen beräknas t ex medelshastigheten under dygnet sjunka till 40-50 km/tim. Under maxtimmarna blir hastigheterna ännu lägre och vid vissa trafikplatser uppstår mycket stora fördröjningar.

Det finns inga beräkningar gjorda i Stockholm och Göteborg som visar hur trafiksäkerheten förändras när bilavgifter införs. Från flera synpunkter bör dock bilavgifter ha en positiv effekt. Dels minskar trafikarbetet, dels flyttas trafik från innerstadsgator till tangentiella gator med bättre trafiksäkerhetsstandard.

I Malmö räknar man med att antalet polisrapporterade olyckor per år kommer att öka med upp mot 25 %, dvs med 900, fram till år 2000 om inga åtgärder vidtas. Bilavgifter sänker olyckstalet med ca 7 % vid den lägre avgiften och ca 14 % vid den högre. Det motsvarar besparingar på 50 respektive 100 mnkr per år. Antalet olyckor år 2000 kommer ändå att vara fler än idag.

4.5 Kollektivtrafiken

Storstockholms lokaltrafik AB (SL) har beräknat att en bilavgift i Stockholms innerstad på 200 kronor per månad ökar efterfrågan på kollektivtrafik under maxtimmen med ca 2 %. Detta innebär att ca 20 bussar behövs som extra förstärkning. Kostnaden för detta uppgår till ca 10 mkr/år.

En avgift på 25 kronor per dag får betydligt större effekter. I genomsnitt ökar efterfrågan med ca 9 % under maxtimmen. Fördelat på färdmedel blir ökningen följande:

tunnelbana	8 %
pendeltåg	11 %
förortståg	13 %
buss	8 %

För banorna representerar dessa värden ökningen under maxtimmen i dimensionerande snitt. Värdet för busstrafiken är ett maximalt värde som gäller för busslinjer med renodlad ma-

tartrafik till innerstaden. För busslinjer med viss andel lokal trafik utanför innerstaden reduceras ökningen i motsvarande grad. Störst blir den ökade efterfrågan på innerstadsbussarna: 12 %.

Om inga åtgärder vidtas leder ökningarna av kollektivresandet till sänkt utrymmesstandard och fler stående trafikanter. De ökade belastningarna till följd av en bilavgift på 25 kronor per dag år 1990/91 leder till att ståplatsandelen ökar på de flesta banorna jämfört med idag och att bussarna inte räcker till. Järvabanan blir oacceptabelt hårt belastad och trafiken blir även hårt ansträngd på Kungsängen - och Märstapendeln, Hagsätra-Farsta-Bagarmossen - och Mörbybanan samt Saltsjöbanan.

Det fortsatta arbetet på SL inriktas på att ta fram förslag på lämpliga trafiklösningar för att tillgodose den ökade efterfrågan. Utgångspunkten är att bilavgifter inte ska medföra att trängseln på kollektivtrafiken, och därmed ståplatsandelen, blir större än genomsnittet idag. (Pendeltågstrafiken får enligt "Strängavtalet" möjlighet till ökat utbud år 1993. Införs bilavgifter tidigare måste kompletterande busstrafik insättas temporärt). Under denna förutsättning behövs ett sjuttiototal nya bussar och ett fyrtiotal tunnelbanevagnar. Kostnaden för den förstärkta kapaciteten blir ca 60 mkr per år.

En bilavgift på 300 kronor per månad skulle öka efterfrågan på kollektivtrafik med ca 3 % under maxtimmen. Under förutsättning att utrymmesstandarden motsvarar dagens genomsnitt, innebär det att ca 30 bussar behövs samt ca 25 tunnelbanevagnar för att förstärka kapaciteten på Järvabanan och Hagsätra-Farsta-Bagarmossenbanan. Kostnaden för dessa kapacitetshöjande åtgärder blir totalt ca 25 mkr per år.

Innan hösten 1993, då det sjunde tåget sätts in på respektive bangren, behöver dessutom kompletterande busstrafik sättas in för att avlasta Kungsängen- och Märstapendeln.

En bilavgift på 25 kr per dag avlastar Stockholms innerstad från biltrafik i sådan utsträckning att bussarnas framkomlighet förbättras. Dels ger den minskade trängseln högre medelhastighet, dels skapas bättre möjligheter till bussprioriteringar. SL har beräknat att den förbättrade framkomligheten minskar SL:s bussbehov i innerstaden med ungefär lika mycket som bussbehovet ökar till följd av ökad efterfrågan på kollektivtrafikresor (ca 25 innerstadsbussar). En månadsavgift på 200-300 kronor får mindre effekt på bussbehovet, uppskattningsvis mellan en femtedel och en tredjedel av effekten av en daglig avgift på 25 kronor.

Idag sker ca 50 000 kollektiva resor till eller från Göteborg respektive ca 320 000 resor inom Göteborg per dygn. Om man inför bilavgifter i city tillkommer 1200-2000 resor per dygn till och från Göteborg med en nettokostnad på 3-4 mkr/år samt ca 6000 resor per dygn inom Göteborg med en nettokostnad på ca 10 mkr. För en avgift i centrala staden och Backaplan är motsvarande kostnader 10-15 mkr/år respektive 45 mkr/år samt för en generell avgift i hela kommunen 7-10 mkr respektive 20 mkr.

I Malmö räknar man med att kollektivtrafiken ökar enligt följande om bilavgifter införs (dagens trafik):

Avgiftsnivå	Resor inom Malmö (resor/dygn)	Resor till och från (resor/dygn)
låg	12 000	4 000
hög	24 000	8 000

Lokaltrafiken i Malmö får utöver resandet inom kommunen även överta ca 10 % av ökningen i den regionala kollektivtrafiken.

Med en låg avgift kan kapacitetsökningen klaras om expressnätet (enkelriktad trafik till och från centrum under rusnings-tid) enbart trafikeras med ledbussar. Turtätheten blir oförändrad och det tillkommer inga kostnader för personal eller vagnkilometer. Vid en hög avgift tillkommer förstärkningstrafik. Kostnadsökningen för Malmö Lokaltrafik beräknas uppgå till 10 respektive 20 mkr. Då ingår inte kostnader för utbyggnader av terminaler och hållplatser, busskörfält m m.

För den regionala trafiken till och från Malmö ökar kapacitetsbehovet under dimensionerande tid med 18 % vid låg avgift och 36 % vid hög avgift. Det beräknas medföra kostnadsökningar på 5 respektive 10 mkr per år.

Den minskade trängseln i innerstaden till följd av bilavgifter gör att utrymmet för kollektivtrafiken ökar. Det innebär bl a att förutsättningarna att bygga ut en snabbspårväg förbättras.

4.6 Yrkestrafiken

Enligt en enkät som Transportforskningskommissionen (TFK) genomförde i november/december 1988 hos alla åkerier med minst 10 lastbilar i Stockholms län, Göteborgsregionen och Västskåne förorsakas lastbilstrafiken stora fördröjningar på grund av den dåliga framkomligheten i storstadsregionerna. Enligt uppgiftslämnarna uppgår den genomsnittliga fördröjningen per dygn till 1,63 timmar i Stockholmsregionen, 1,11 timmar i Göteborgsregionen och 0,81 timmar i Västskåne. Dessa uppgifter är svåra att verifiera och får väl närmast betraktas som mycket grova och möjligen något tendensiösa uppskattningar. Tveklöst förorsakas dock varutransporterna avsevärda tidsförluster p g a köbildningar, svårigheter att nå varumottag p g a uppställda bilar m m. En räkneövning baserad på enkäten visar vad fördröjningarna kostar samhället enbart i tidskostna-

der. Värdet av tidsfördröjningarna för lastbilstransporterna i de tre storstadsregionerna uppgår tillsammans till 2,2 miljarder kronor per år ($1,7+0,3+0,2$). Till detta ska läggas fördröjningarna för alla de personbilar som används för varustransporter och annan yrkestrafik.

Bilavgifter leder till ett minskat antal privata bilresor i innerstaden. Detta bör ha stor betydelse för yrkestrafiken.

4.7 Handeln och innerstadens funktion

4.7.1 Stockholm

Stockholms innerstad har flera funktioner. Dessa spänner från helt lokala funktioner till funktioner som har ett sammanhang med stadens internationella kontakter. Förutom att innerstaden är bostadsområde och arbetsplatsområde är det ett centrum för rikets förvaltning. I innerstaden finns också flera av landets stora kulturinstitutioner och här finns en koncentration av länets kultur- och nöjesutbud.

Innerstaden har också det mest specialiserade utbudet av handel, service och tjänster. Detta utbud av service och tjänster är kopplat till den verksamhet som finns i innerstaden. Lokaliseringen beror också av att utbudet av butiker, service eller tjänster är sådant att det kräver ett centralt läge för sitt regionala och nationella omland.

En konsekvens av de verksamheter som bedrivs är att innerstaden blir en mötesplats för riket och regionen. Det i sin tur ger underlag för ett folkliv i innerstaden, det som gör staden till en stad.

Innerstaden har allmänt sett en mycket god tillgänglighet för kollektivtrafikresenärer. Detta gäller främst city och områ-

dena runt tunnelbanestationerna. Att bo i innerstaden innebär därför tillgång till rikets största arbetsmarknad. Förutom de 300 000 arbetsplatserna man lokalt har att välja på i innerstaden ger kollektivtrafiken en god tillgänglighet till stora delar av hela regionens arbetsmarknad. Det goda kollektivtrafikläget som innerstadens boende har förklarar till stor del att bilinnehavet är ca 40 % lägre än genomsnittet för hela tätorten eller bara hälften av det som gäller för dem som bor i de yttre förorterna.

Näringslivet ingår som ett viktigt element i innerstadens funktion. Antalet sysselsatta har legat tämligen stabilt genom åren, ca 300 000 hel- eller deltidsanställda. Endast ett fåtal procent av dessa arbetade mindre än 20 tim/vecka.

Typen av verksamhet ändras hela tiden. För 20-30 år sedan fanns det fler mindre verkstäder och hantverkare, fler dagligvarubutiker osv. Fastighetssaneringar och en väsentligt höjd hyresnivå på lokaler har varit en av orsakerna till förändringar i sammansättningen av verksamheter i innerstaden. Antalet boende i innerstaden har minskat, vilket i sin tur givit minskad omsättning på dagligvaror och utslagning av butiker.

Lokaliseringen av verksamheter till innerstaden är bl a beroende av tillgängligheten till arbetsplatsen för de anställda och möjligheten att utföra transporter utan störningar. En innerstadslokalisering kan också vara motiverad av stort kontaktbehov och lättillgänglighet för besökare.

Innerstadens differentierade funktioner påverkas olika av bilavgifter. Enligt flera bedömare kommer detaljhandeln i city att specialiseras alltmer mot exklusivare varor. Butikernas lager minskar vilket i sin tur ställer krav på täta leveranser. De butiker som är lokaliserade till innerstadens mer

perifiera lägen och med tyngre skrymmande varor kommer att få ett sämre konkurrensläge.

Inköpsresor till city och inom city görs främst med kollektivtrafik om man inte går eller cyklar till butiken. Knappt 30 % av alla inköpsresor i länet görs idag i eller till innerstaden. 25 % av länets alla inköpsresor görs av de som redan befinner sig i innerstaden, arbetande och boende. Detta är genomsnittsvärden för hela veckan. Lördagen är den dag som utnyttjas mest för inköp. En bilavgift påverkar därför handeln i innerstaden mer om den tas ut även på lördagar än om den enbart tas ut vardagar.

Nöjes- och kulturutbudet i innerstaden har till inte obetydlig del sin publik boende i innerstaden eller arbetande där. För vissa yngre åldersgrupper har innerstadens utbud knappast någon konkurrens ute i regionen. Man väljer ofta att åka kollektivt, alternativt taxi vid sena hemfärder till och från dessa aktiviteter. Nöjes- och kulturutbudet påverkas troligtvis inte i negativ riktning av bilavgifter.

Att Stockholms innerstad är centrum för rikets förvaltning ställer krav på goda kontaktmöjligheter både inom förvaltningen och med riket i övrigt och med andra länder. Långväga resande kommer sällan med bil. De resor som görs inom staden sker därför kollektivt eller med taxi. För dessa typer av resor har områdesavgifter ingen negativ effekt, snarare positiv mot bakgrund av den ökade framkomligheten.

Näringslivet lokaliserat till innerstaden kommer som konsument av varor och tjänster, liksom hushållen att indirekt få betala bilavgiften. Innebär bilavgiften som beräknat att framkomligheten ökar kommer redan mycket små tidsvinster att uppväga kostnaden för bilavgiften. Kan dessa tidsvinster sedan realiseras i form av färre anställda i distributionen, i olika typer av företagsservice, ger bilavgifter reala kost-

nadsbesparingar och därmed kanske möjlighet till lägre priser.

På tjänsteresor kan bilavgifterna få motverkande effekter. Vissa kommer att välja kollektiva färdmedel med en mindre tidsförlust som följd jämfört med dagens situation. De som fortsättningsvis kommer att utnyttja bilen får i stället ökad framkomlighet som man får betala för. Nästan 24 % av dagens tjänsteresor görs inom innerstaden. I dessa ingår de delresor som kan ingå i en resekedja som har flera start- och målpunkter. För den del av tjänsteresorna som görs enbart i innerstaden blir dock tidsförlusterna små vid en övergång till kollektivresande.

En stor andel av tjänsteresorna är enbart personförflyttning, vilket kan vara en förutsättning för att kunna åka kollektivt.

Innerstaden har och kommer att bibehålla ett extremt bra kollektivtrafikläge. En ekonomisk begränsning i biltillgängligheten kan naturligtvis leda till en viss omstrukturering av verksamheter och till mer perifera lokaliseringar. Detta är effekter som ur regional synvinkel ses som positiva såväl ur trafiksynpunkt som ur balanssynvinkel men kan naturligtvis leda till ökad bilanvändning. De delar av näringslivet, som säljer service och tjänster till hela regionen och inte bara företrädesvis till verksamheter i innerstaden kan komma att lokalisera sig i goda kommunikationslägen strax utanför det avgiftsbelagda området.

Sammantaget tyder mycket på att bilavgifters påverkan på näringslivets och innerstadens funktion är positiv både ur ett strikt företagsekonomiskt och ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Det finns dock risk för att bilavgifter enbart kommer att uppfattas som negativt. Man ser den nya kostnaden och ser inte de fördelar och vinster som de kommer att innebära.

Kostnaden för bilavgifterna kan jämföras med en hyreshöjning. Men till skillnad från en sådan får man något utöver vad man idag har - ökad framkomlighet och därmed tidsvinster, bättre miljö och därmed bättre arbetsförhållanden, färre bilar och därmed attraktivare gatumiljö.

Lyckas inte marknadsföringen av bilavgifterna till näringslivet kan det innebära att företag gör felaktiga lokaliseringsbeslut. Etablerar sig företag utanför innerstaden, med områdesavgiften som enda skäl, kan detta leda till oönskad regional struktur, som uppmuntrar till en ökad bilanvändning för arbetspendling och en sämre kollektivtrafiktillgänglighet för de anställda. Detta i sin tur leder till att fler människor i regionen får lägga en allt större del av sin inkomst för arbetsresor med bil eller mer tid på kollektiva färdmedel. Ett ökat bilresande innebär också att miljömålen inte kan uppnås.

4.7.2 Göteborg

Fram till slutet av 1960-talet fanns all detaljhandel i Göteborgsregionen som erfordrade ett regionalt upptagningsområde i regel samlad i centrala Göteborg. En vändpunkt kom omkring år 1970. Frölunda torg byggdes och blev större än befintliga centra utanför city. Ungefär samtidigt öppnade dåvarande Epa stormarknad (nuvarande B&W) vilket var starten till utbyggnaden av landets största område för externhandel (Backaplan).

De handelscentra som har vuxit fram i externa lägen har ett utbud och ett innehåll som tidigare enbart City hade, dvs de kan synas vara direkta konkurrenter till city. Konkurrensen underlättas av att tillgängligheten med bil är bättre och parkeringen fri. Från att ha varit det naturliga köpcentrat för framför allt specialvaror har city fått flera konkurrenter i centrumkärnor utanför city.

Förhållandet mellan utökningen av butiksyta inom Göteborg och i övriga regionen kan liknas vid kommunicerande kärl. Utökas försäljningsytan på en plats inverkar detta också på andra centrumbildningar genom en motsvarande minskning. Utbyggnader i t ex Backplan, Källered och Partille innebär att omsättningen i city minskar. Denna utveckling pågår oberoende av om det införs bilavgifter i Göteborg eller inte.

Ett flertal nya butiksetableringar planeras således såväl inom som utanför Göteborg. Var och en av dessa utbyggnader kan synas ofarlig för city, men alla förändringarna påverkar city både direkt och indirekt. Det är de sammanlagda effekterna som har betydelse. Oavsett om bilavgifter införs eller inte kommer butiksytan vid t ex Backplan, Källered och Partille att utökas. Redan diskussionen om bilavgifter medför emellertid att handeln blir osäker på förutsättningarna för att bedriva handel i city. Även tjänsteföretag av olika slag kan börja överväga huruvida city är ett långsiktigt fördelaktigt lokaliseringsval med hänsyn till olika restriktioner. Ett eventuellt bortfall av arbetsplatser ger minskad köpkraft.

Citys roll som regioncentrum måste ses i ett helhetsperspektiv. Bilavgifter eller diskussionen om bilavgifter är en av flera händelser som sammantaget får stor betydelse för citys framtida funktion. I det följande görs ett försök att sammanfatta konsekvenserna för markanvändningen och detaljhandeln om bilavgifter införs i de områden som har diskuterats.

City

Ett vitalt city är en högt prioriterad angelägenhet för hela regionen. Ett avgiftssystem enligt här diskuterad modell påverkar i det korta perspektivet endast i ringa utsträckning innehållet i city. Denna kanske till synes obetydliga påverkan kan ändå ha effekter på vissa marginalverksamheter som

väljer att flytta till nytt läge och därmed minska den totala attraktionskraften med ej önskvärda kedjereaktioner som följd. Redan idag finns önskemål om att höja citys tillgänglighet såväl med kollektivtrafik som för bil genom att förbättra parkeringsmöjligheterna i citys utkanter. Ett bilavgiftssystem gör säkert att dessa önskemål förstärks. En brisande tilltro hos marknadens aktörer till kommunens vilja att åstadkomma ett levande city kan ha långt större negativa indirekta effekter än de direkta av ett bilavgiftssystem.

Backaplan

Backaplansområdet, som enligt föreliggande förslag skall ingå i det inre avgiftsbelagda området, är av en helt annan karaktär än city. Området domineras helt och hållet av butiker som B&W, ett flertal radio- och TV-butiker samt ytterligare några typiska butiker som förutsätter stor biltillgänglighet. Under senare år har flera kedjeföretag av citykaraktär som Hennes & Mauritz m fl etablerat sig här. Tendensen är den att företag som för 10-15 år sedan var typiska cityföretag i allt större utsträckning etablerar sig i området. Backaplansområdets framtida utveckling är i många avseenden beroende av kommunens ambition med området. Med den reellt goda biltillgängligheten som området har kommer området, om inga hinder ställs upp, att utökas med allt fler typiska citybutiker. Etableringen av Backateatern i direkt anslutning till det befintliga området kan uppfattas som en medveten strävan att tillföra området även andra traditionella cityfunktioner.

Ett uttag av avgift för att köra in i området kommer att kraftigt påskynda en pågående utveckling där allt fler traditionella citybutiker flyttar in i området och de ursprungliga lågprisvaruhusen kommer att söka sig till nya mera perifert belägna områden men med stor trafiktillgänglighet. Effekten av en avgift kommer dock inte att vara särskilt påtaglig men

det förefaller troligt att med denna förändring av innehållet i Backaplansområdet minskar betydelsen av ett biltullsystem eftersom de nya butikerna åtminstone på sikt kommer att attrahera en mindre "priskänslig" kundgrupp.

Sammanfattningsvis kan sägas att biltullar eller ej för att angöra Backaplansområdet har viss påverkan på områdets innehåll. Den helt avgörande påverkan på områdets innehåll och därmed på dess trafikallstring har dock kommunens markanvändningsplanering.

Centrala staden

Utöver de ovan beskrivna cityfunktionerna rymmer centrala staden ett bredare spektrum av arbetsplatser och handel och inte minst olika publika anläggningar allt från Liseberg, Ullevi, Stadsteatern och Konserthuset till gallerier, kaféer och restauranger. Bland arbetsplatser finns här finansföretag och banker men också enklare serviceföretag av olika slag samt mindre kontor. Vad avser butiker finns här en stor spännvidd från exklusiva specialbutiker till enklare småbutiker och traditionella varuhus.

Andelen företag i centrala staden som har god lönsamhet är väsentligt mindre än i city och därför är också fler företag känsliga för den typ av belastning ett bilavgiftssystem kan utgöra. Här finns väsentligt fler företag, såväl butiker som olika kontorsverksamheter, som inte är av typisk centrumkaraktär, dvs sådana som inte har någon direkt nytta av centrumläget utan som mera finns här av historiska skäl men som ändå är av betydelse för att skapa "stadens liv".

Inom hela centrala staden pågår en strukturförändring liknande den för city. Genom ett successivt förhöjt kostnadsläge flyttar mindre lönsamma verksamheter ut och mera lönsamma flyttar in. Inom centrala staden finns stora skillnader be-

träffande kostnadsläget mellan olika delar beroende på lägets attraktivitet. Införandet av bilavgifter skulle medföra en generell kostnadsökning för alla verksamheter. Med stor sannolikhet kommer detta att medföra att en del av de verksamheter som inte har direkt nytta av centrumläget kommer att söka ett läge utanför det avgiftsbelagda området.

Beroende på den allmänna situationen på lokalk marknaden kan hyresnivån komma att kompensera alternativt förstärka effekterna av bilavgifter.

Skulle bilavgifterna leda till att den pågående strukturomvandlingen påskyndas kan effekten bli att betydligt mera besöksintensiva och bilberoende och mindre priskänsliga verksamheter flyttar in med en ökning av biltrafiken som följd.

Innanför ringleden/kommungränsen

Ett avgiftssystem för ett så stort område som det innanför ringen kommer att ha väsentligt mindre effekter på markanvändningen än det för centrala Göteborg, samtidigt som det kan antas ha små direkta effekter på trafiken.

4.7.3 Malmö

Redan idag, utan bilavgifter, sker en omfördelning av handeln i Malmö. Innerstadens funktion förändras successivt. Handel med tyngre och skrymmande varor, som vitvaror och byggmaterial, samt butiker med lågprisprofil söker sig ut från city till bilorienterade lägen med låga lokalhyror i stadens periferi, gärna i industriområden. Bilavgifter i innerstaden kan förstärka denna tendens.

Malmö's egentliga city, dvs området kring Stortorget/gågatorna samt Södra Förstadsgatan/Triangeln kommer efter hand att allt mer utvecklas till exklusiva butiksstråk med stort inslag av tjänsteproduktion, restauranger, banker m m. Detta område påverkas troligen positivt av trafikregleringar. Framkomligheten ökar och miljön förbättras. Butiker i övriga Innerstaden kan däremot missgynnas av att t ex genomfartstrafiken leds ut på Inre Ringvägen. Idag passerar Innerstaden dagligen av 30 000 bilar. Vid kontakter med butiksiddkare på Östra Förstadsgatan framkom att majoriteten av deras kunder inte kom från det egna området utan var förbipasserande bilister.

När det gäller dagligvaruhandeln finns det redan idag alternativ till att handla i innerstaden för de bilkunder som vill undvika bilavgifter. Eftersom den "egna" köpkraften i innerstaden är så stor kan emellertid minskningen inte bli särskilt stor. Se tabell nedan

Dagligvaruhandeln i Malmö och övriga SSK 1986. Milj kr.

	Malmö Innerstad	Övriga Malmö	Övriga SSK
Försäljning	1363	1634	3200
Konsumtion	1102	1931	3172
Differens	261	-297	28

Urvalsvaruhandeln kommer på kort sikt inte att påverkas av bilavgifter då det i stor utsträckning saknas alternativa inköpsställen. På lite längre sikt är det möjligt att tillkomsten av externa butikscentra påskyndas.

Avgifter på bilburna inköpsresor drabbar branscher och varugrupper på olika sätt. I de fall då bilavgifter innebär en stor utgift i förhållande till varupriset, och då man vet att man kan hitta precis vad man vill ha på annan plats, blir det

fördelaktigt att handla någon annanstans. För varor som är så dyra att bilavgiften inte nämnvärt ökar kostnaden och för varor av "shopping"-karaktär - då man vill se många alternativ att jämföra - blir det fortfarande attraktivt att handla i Malmö city.

Bilavgifter kan paradoxalt nog få en positiv inverkan på "shopping"-handeln. En presumtiv kund på ett enstaka besök i Malmö innerstad för att köpa exempelvis en dyrare kapitalvara är mindre känslig för en bilavgift på t ex 10-20 kr än en som dagligen pendlar in med bil. Om bilavgiften minskar bilpendlandet ökar framkomligheten på gatorna och tillgången på p-platserna. Resultatet kan alltså bli en viss omfördelning, färre arbetsresor med bil och fler inköpsresor med bil. Om många bilresor till arbetet ersätts med tåg- och bussresor kan också en annan positiv effekt för handeln uppkomma. I stället för att sätta sig i bilen och åka direkt hem kommer ett ökat antal pendlare att promenera genom Innerstaden med dess rika butiksutbud på väg till tåg- och busstationer.

I ett teoretiskt räkneexempel antas att antalet bilister in till Malmö till följd av bilavgifter minskar med 20 %. Eftersom hälften av handlens omsättning kommer från bilburna kunder skulle omsättningen i Innerstaden då teoretiskt minska med 10 %. Minskningen motverkas av ett ökat antal kunder p g a den förbättrade tillgängligheten. Man avstår inte heller från att konsumera. När varje inköpsresa blir dyrare planerar man sina inköp bättre och gör helt enkelt fler inköp vid ett och samma besök. Dessa båda faktorer bör kunna kompensera hälften av minskningen. Detaljhandelsomsättningen i Innerstaden skulle under dessa premisser minska med 175 milj kr. Om denna omsättning fördelas mellan övriga Malmö och övriga SSK i proportion till deras nuvarande försäljning skulle 75 milj kr hamna i Malmö och 100 milj kr i andra kommuner.

4.8 Fördelningspolitiska aspekter

I Stockholms kommuns och Stockholms läns landstings styrmedelsutredning 1979 diskuterades fördelningseffekterna, dvs vilka som är vinnare och förlorare om bilavgifter införs. Allmänt kan sägas att fördelningseffekterna liknar det som händer vid höjning av parkeringsavgifter i innerstaden.

Konsekvenserna för olika trafikantgrupper kan med ledning av tidigare studier sammanfattas enligt följande:

- o Befintliga kollektivtrafikanter tjänar på en bättre framkomlighet, men det blir ökad trängsel på bussar och tåg om inte kollektivtrafiken utökas. Kollektivtrafikanterna tjänar också på det ökade utbud de nya resenärerna initierar. Kollektivtrafikanterna gör stora vinster om intäkterna från bilavgifterna används till kollektivtrafiken.
- o Bilister som byter till kollektivtrafik gör välfärdsförluster främst genom de förlängda restiderna. En del av förlusten kan återvinnas om intäkterna från områdesavgiften används för bättre kollektivtrafik.
- o Den största förlusten görs av de bilister som fortsätter att köra bil och betalar områdesavgiften. En del av förlusterna ersätts genom bättre framkomlighet och en annan del kan återvinnas genom att utnyttja intäkterna för utbyggnad av biltrafiknätet.
- o Genom bättre förutsättningar för distributionstrafik och taxi m m bedöms näringslivets kostnader för områdesavgifter kunna balanseras av de framkomlighetsförbättringar som åstadkommes. Detta torde snarare kunna leda till minskade än ökade varupriser.

- o Kostnaderna för tjänsteresor ökar för näringsliv och förvaltning. Dessa kostnader kan delvis återvinnas i bättre framkomlighet och utbyggnader i bil- och kollektivtrafiksystemet.
- o Beträffande handeln bedöms att innerstaden skulle förlora i storleksordning några procent av kunderna. Omsättningsminskningen torde dock bli lägre. Huvuddelen av denna omsättningsminskning bedöms innebära motsvarande ökningsar för handeln i olika förortscentra.

I landstingets miljöavgiftsutredning 1988 konstaterades att generellt sett har de som reser till innerstaden betydligt högre inkomster än de som reser utanför. Allmänt har också bilister betydligt högre inkomster än övriga trafikanter. Skillnaden är särskilt stor vid resor till innerstaden där bilisterna har nära 60 % högre inkomster än de som reser med övriga färdssätt.

Enligt resvaneundersökningen 86/87 utförs bilresor till, från och i innerstaden till 60 % av höginkomsttagare, till 30 % av medelinkomsttagare och till 10 % av låginkomsttagare. Höginkomsttagare är den som tillhör den fjärdedel av inkomsttagarna som har högst inkomst och låginkomsttagare är den som tillhör fjärdedelen med lägst inkomst. Höginkomsttagarna är således kraftigt överrepresenterade bland dem som kör bil i innerstaden.

Fördelningspolitiskt slår bilavgifter precis som andra avgifter naturligtvis hårdare mot de som har lägre inkomster. Till innerstaden uppvägs detta antalsmässigt dock av att höginkomsttagarna är flera. Det är också väsentligt att i detta sammanhang peka på de vinster som kan uppstå i kollektivtrafiksystemet där låginkomstgrupperna är överrepresenterade. Vinster görs då också av alla de som inte har tillgång till bil utan är hänvisade till kollektivtrafiken för sina resor.

I Stockholms län saknar 36 % av hushållen bil och i Göteborgs kommun har 45 % av hushållen inte tillgång till bil.

De beräkningar som gjorts antyder att 25 kronor per dag i områdesavgift reducerar innerstadsbilismen med omkring 15 % under ett genomsnittsdyn. I förutsättningarna för dessa analyser har bl a ingått antagandet att det endast är de privatpersoner som själva betalar alla sina bilkostnader som är priskänsliga och vars bilanvändning kan påverkas av områdesavgifter. Man kan kanske räkna med att ungefär hälften av trafiken i innerstaden är privatbilism. Av de resor som görs med privatbilar och som har start eller målpunkt i innerstaden utgörs cirka 30 procent av tjänste- och leasingbilar. I ovannämnda beräkningar har dessa antagits bli opåverkade av en områdesavgift. Det betyder då att en reduktion av innerstadsbilismen med 15 % åstadkoms genom att de som personligen betalar sina bilkostnader minskar sitt bilresande i innerstaden med i storleksordningen 45 %.

Ser man till antalet fordonskilometer, eller trafikens samlade miljöskador i innerstaden, torde privatbilismen stå för en ännu mindre andel än om man räknar på antalet resor. För att åstadkomma en reduktion med 15 % av alla fordonskilometer eller av utsläppsnivåerna torde det därför krävas ännu större minskning av bilanvändandet bland de som personligen betalar sina bilkostnader.

Vilka grupper av privatbilister är det då som kommer att förändra sin bilanvändning om en områdesavgift införs? Sådana frågor är idag bristfälligt belysta. Landstingets regionplan- och trafikkontor har översiktligt studerat dessa frågor under våren 1989 bl a genom telefonintervjuer av nära 1500 personer i Stockholms län. Dessutom har en del företag intervjuats för att ta reda på om företagen kommer att betala bilavgiften för de som har tjänste- eller leasingbil.

Genom telefonintervjuerna har man försökt få en uppfattning om priskänsligheten för olika dag- och månadsavgifter. Undersökningen är ännu inte färdigbearbetad men vissa preliminära resultat kan redan nu redovisas.

Vid en dagavgift på 20 kronor för färd med bil i Stockholms innerstad uppger 61 % av låginkomsttagarna samt 57 % av medel- och höginkomsttagarna att de ändå skulle ha gjort den bilresa de senast gjorde till Stockholms innerstad, medan 14 % av låg- och medelinkomsttagarna samt 16 % av höginkomsttagarna uppger att de skulle ha avstått från bilresan. Om man betar sig på det sätt som man uppgivit kommer ca 5000 låginkomsttagare, ca 20 000 medelinkomsttagare samt ca 40 000 höginkomsttagare att avstå från sin tänkta bilresa vid en dagavgift på 20 kronor. Denna fördelning beror på att höginkomsttagarna är kraftigt överrepresenterade bland dem som åker bil i innerstaden.

Om man inför en månadsavgift på 200 kronor för att köra bil i innerstaden uppger 72 % av höginkomsttagarna, 53 % av medelinkomsttagarna och 23 % av låginkomsttagarna att de skulle fortsätta att köra bil till arbetet. Inga av höginkomsttagarna, 2 % av medelinkomsttagarna och 33 % av låginkomsttagarna uppger att de definitivt skulle avstå från att åka bil till arbetet i innerstaden.

Man ska inte dra alltför långtgående slutsatser av de svar som intervjupersonerna har lämnat på hur man kommer att bete sig i en framtida hypotetisk situation. Erfarenhetsmässigt kan det faktiska beteendet skilja sig högst väsentligt från de uppgifter man lämnat om hur man tror att man kommer att bete sig. För dem som intervjuats måste det ha varit särskilt svårt att bedöma hur man förändrar hela månadens resande om en månadsavgift införs. Man har då inte heller, såsom frågan har varit ställd, kunnat ta hänsyn till att det också finns en dagavgift som kan lösas för enstaka resor.

Av fördelningspolitiska skäl synes det därför rimligt att också vidta åtgärder som påverkar de som inte själva betalar sina kostnader för bilresandet. Det finns anledning att tro att en stor del av de bilister som nu räknas in i gruppen okänsliga tjänsteresenärer i själva verket har en relativt liten koppling till den yrkesmässiga trafiken. Förändrade förmånsvärden och förutsättningar för leasingbilnyttjande, förändrade parkeringsförmåner m m kan förändra den s k "opåverkbara" gruppen avsevärt.

När man gör fördelningspolitiska bedömningar av effekterna av bilavgifter måste man också ta hänsyn till frågan om hur intäkterna från bilavgifterna används. Sådana mer fullständiga bedömningar kommer vi att göra under hösten 1989. Då görs också samhällsekonomiska bedömningar som inte har kunnat göras i samband med detta delbetänkande.

4.9 Intäkter

En avgift i Stockholms innerstad på 25 kronor per dag och hög efterlevnad (som i ett elektroniskt system) ger en årlig intäkt på ca 700 mkr. Årskostnaden beräknas till ca 35 mkr. Nettointäkten blir således ca 665 mkr.

Ett månadskort på 200 kronor ger en intäkt på ca 180 mkr per år om 3 av 4 bilister betalar. Övervakningen av systemet kostar ca 30 mkr per år. Årskostnaderna av investeringar i biljettautomater m m är inte beräknade. Nettointäkterna ligger alltså under 150 mkr per år. Nettointäkterna av ett månadskort på 300 kronor har av gatukontoret beräknats till ca 300 mkr per år.

Intäkterna från infartsavgifter till Göteborgs city på 10 kr per timme beräknas uppgå till 105-120 mkr per år. Drift och övervakning kostar 19-34 mkr och förluster i p-avgifter ca 11 mkr. Nettointäkterna uppgår således till ca 60-90 mkr per år. Nettointäkterna av en infartsavgift till centrala staden på

20 kr/passage beräknas till ca 500 mkr per år. Ett generellt bilkort i hela kommunen beräknas ge ca 400 mkr netto.

I Malmö ger en avgift på 10 kr resp 20 kr intäkter på i storleksordningen 250 mkr respektive 450 mkr. Driften av systemet beräknas endast kosta ca 5 mkr.

4.10 Behov av vägutbyggnader till följd av bilavgifter

I avsnitt 4.5 redovisas kollektivtrafikföretagens beräkningar av behovet av förstärkningar av kollektivtrafiken till följd av att bilavgifter får bilister att övergå till att åka kollektivt. Bilavgifter kan också medföra att genomfartstrafik flyttas ut till trafikleder utanför avgiftsområdet. Om kapaciteten på dessa leder är begränsad kan behovet av vissa vägutbyggnader komma att öka. I detta avsnitt redovisas gatukontorens bedömningar av vägutbyggnadsbehovet till följd av bilavgifter.

I Stockholm är stora delar av det övergripande trafiksystemet redan idag överbelastat i rusningstid. Detta innebär t ex behov av ett snabbt genomförande av den s k Hästskon med Årstalänken, Södra Länken, Värtalänken och Bellevuelänken. När genomfartstrafik till följd av bilavgifter flyttar ut från innerstaden ökar behovet av dessa planerade kapacitetsförstärkningar på de avlastande trafiklederna.

I Göteborg behövs vissa smärre åtgärder för att få till stånd en cityring innan bilavgifter i city införs. En infartsavgift till centrala staden ökar behoven av åtgärder i vägtrafiksystemet. Dessa behov har dock inte analyserats närmare.

I Malmö krävs relativt stora förbättringar av de tangentiella trafiklederna om inte framkomligheten, miljön och säkerheten

längs befintliga vägar i stadens yttre delar skall försämr-
ras.

Framkomlighetsproblemen blir störst på Inre Ringvägen, som redan nu har tidsvisa kapacitetsproblem. Enligt gatukontorets uppfattning behöver antalet körfält ökas till 6 och trafikplatserna förbättras om bilavgifter införs. Denna utbyggnad kostar ca 150 mkr. Även andra trafikleder och gator behöver byggas om för att kompensera för den ökade trafikbelastningen. Den totala kostnaden för dessa ombyggnader uppskattas till ca 100 mkr.

5. GÄLLANDE LAGSTIFTNING

Vi har i vårt första delbetänkande, Storstadstrafik 1, tillfälligt förbud mot biltrafik vid särskilt svåra luftföroreningar, SOU 1988:62, översiktligt redovisat ett urval av bestämmelser som har anknytning till miljö kvalitet och till trafik. Redovisningen upptar bl a miljöskyddslagstiftningen, hälsoskyddslagstiftningen och vägtrafikregleringen. Vad som där upptagits har intresse även för de frågor som avhandlas i föreliggande betänkande och vi hänvisar därför till den redogörelsen.

Till den ovan angivna redovisningen bör fogas en översiktlig belysning av de gällande regleringar som kan sägas nära anknyta till frågor om avgiftsbeläggning av biltrafik. Vad som då är av särskilt intresse är 29 § väglagen (1971:948) samt lagen (1957:259) om rätt för kommun att uttaga avgift för viss upplåtelse å allmän plats, m m.

29 § väglagen

Efter ändring (1988:413) av 29 § väglagen gäller fr o m den 1 juli 1988 att regeringen kan bestämma att avgift får tas ut för begagnande av väg. Enligt övergångsbestämmelserna får avgift för begagnande av annan väganordning än färja, vilket även tidigare kunde avgiftsbeläggas, tas ut endast om byggandet har påbörjats efter den 1 juli 1988. Det tillkommer regeringen att meddela närmare föreskrifter om avgifter.

Bakgrunden till att denna möjlighet att avgiftsbelägga infördes finns redovisad i prop 1987/88:50 bilaga 1 s 182-183 samt trafikutskottets yttrande 1987/88:20 s 47 ff. Av förarbetena framgår bl a att departementschefen fann det angeläget att pröva nya finansieringsformer för byggande av angelägna vägar som inte inom rimlig tid kan finansieras över statsbudgeten.

Vid val av finansieringssätt framstod, enligt departementschefen, avgifter från trafikanterna som särskilt intressant.

Av lagtexten framgår att tillstånd till att genomföra vägbyggnadsprojekt som helt eller delvis finansieras med avgifter från trafikanter bör i varje enskilt fall beslutas av regeringen. Även formerna för genomförandet av vägbyggnadsobjektet, finansieringen av detta samt hur vägen skall upplåtas för allmänheten bör, enligt departementschefen, i varje enskilt fall beslutas av regeringen.

Vid riksdagsbehandlingen påpekades från utskottsmajoriteten, med anledning av en motion om att lagändringen inte fick ge möjlighet till avgiftsfinansiering av redan anlagda vägar eller till bekostande av en annan vägdel än sådan som avgiftsfinansieras. Dessa önskemål fick anses tillgodosedda genom att regeringens ställningstagande avser en prövning från fall till fall av en avgiftsupptagning för och finansiering av det aktuella vägbyggnadsprojektet och om hur vägen skall upplåtas för allmänheten.

Lagen (1957:259) om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats, m m.

I rubricerade lag regleras i dess 1 § rätten för en kommun att uttaga avgift för begagnande av allmän plats för försäljningsstånd, upplag, ställningar och liknande.

Enligt lagens 2 §, vilken här främst är av intresse, får en kommun ta ut avgift för rätten att parkera på sådana allmänna platser som kommunen har upplåtit för parkering. Avgiftsuttaget får ske i den omfattning som behövs för att ordna trafiken.

Grunderna för beräkning av parkeringsavgifterna beslutas av kommunfullmäktige. Därvid gäller följande. För att underlätta för näringsidkare och andra med särskilda behov av att parkera i sitt arbete eller för dem som bor i ett visst område att parkera inom området får avgifter tas ut efter särskilda grunder av dem som beslutet gäller. Avgiften får i sådana fall fastställas till ett engångsbelopp för en viss period. Rörelsehindrade får befrias från avgiftsskyldighet. - För upplåtelse på allmän plats av särskilda uppställningsplatser för fordon som används i yrkesmässig trafik för personbefordran, får kommunen ta ut avgift med det belopp som behövs för att täcka kommunens kostnad av upplåtelsen.

Detta betyder att kommunen har rätt att, med undantag av upplåtelser för yrkesmässig persontrafik, avvika från vad som eljest skulle gälla för avgiftsuttaget, nämligen den s k självkostnadsprincipen. Tvärtom är det direkt påbjudet att grunden för beräkning skall vara en annan, nämligen vad som behövs för ordnande av trafiken. Begreppet "ordnande av trafiken" torde böra tolkas så att det därmed avses att avgiftssystemet skall medverka till att det finns tillgängligt så stor mängd parkeringsplatser som bedöms lämpligt med hänsyn till åsyftad trafikmängd.

6. ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

6.1 Motiv för bilavgift

Biltrafikens expansion i storstäderna medför stora påfrestringar på miljön. Trafiken är nu den avgjort största källan till miljöstörningar i storstadsregionerna. Värst är luftföroreningarna och de lokalt höga bullernivåerna utmed trafikleder och hårdtrafikerade gator. Luftföroreningarna i storstäderna är ett lokalt hälsoproblem men utgör också ett bidrag till regionala/globala luftföroreningsproblem. Den regionala påverkan på naturmiljön kan på längre sikt också ge allvarliga hälsoeffekter.

Många människor i storstäderna är utsatta för bullernivåer och luftföroreningshalter som är högre än vad som kan betraktas som god miljö. I Göteborg bor t ex ca 30 000 människor, i Stockholm ca 60 000 och i Malmö ca 16 000 människor utmed gator där luftföroreningarna överskrider Världshälsoorganisationens (WHO:s) bedömningsgrunder för vilka gränsvärden som bör gälla för koloxid och/eller kvävedioxid. Lika många arbetar utmed sådana gator.

Även partiklar och kolväten misstänks ge allvarliga hälsoeffekter. I våra största tätorter är utsläppen av dessa ämnen så höga att de anses orsaka en förhöjd cancerfrekvens och andra hälsoproblem.

Buller är den miljöstörning som berör flest människor. Riktvärde för god miljö vid bostäder är högst 55 dBA utanför fönster. Vid 65 dBA torde ljudet från trafiken upplevas som mycket bullrigt. I Stockholm finns 45 mil gator med bullernivåer över 65 dBA. Utmed dessa gator bor 100 000 människor. Särskilt höga bullernivåer (över 75 dBA) finns utmed infartslederna och de stora huvudgatorna i innerstaden (7,5 mil). I centrala Göteborgsregionen bor ca 40 000 personer och i Göte-

borgs stad 25 000 personer utmed gator som har fastigheter som utsätts för bullernivåer över 65 dBA. I Malmö är ca 12 000 invånare utsatta för bullernivåer över 65 dBA.

Stora satsningar görs för att minska utsläppen av luftföroreningar från trafiken. För alla nya personbilar fr o m 1989 års modell är de lagstadgade gränserna för tillåtna utsläpp av bilavgaser så låga att fordonen måste förses med katalytisk avgasrening. Fr o m 1992 införs skärpta avgaskrav för lätta lastbilar och bussar och fr o m 1994 för tunga lastbilar och bussar.

För en vanlig personbil minskar den katalytiska avgasreningen utsläppen av koloxid och kolväten med ca 80 % och utsläppen av kväveoxider med ca 60 %. De skärpta kraven för tunga lastbilar och bussar minskar kväveoxidutsläppen från ett fordon med ca 40 %. Utsläppen av koloxid, kolväten och partiklar påverkas inte i nämnvärd grad av de beslutade kraven.

De minskade utsläppen av koloxid och kväveoxider till följd av de strängare avgaskraven förbättrar hälso- och miljösituationen i storstäderna. Fortfarande kvarstår dock problem med kolväten och partiklar (dvs de utsläpp som kan ge cancerogena effekter) samt i viss mån även problem med kvävedioxider. Dessutom motverkas förbättringarna av den ökande biltrafiken. Sålunda går det inte att klara planeringsmålen (=WHO:s bedömningsgrunder) för kvävedioxidhalter på ett antal gator i Stockholms innerstad år 2000 bara genom de strängare avgaskraven. För att målen ska klaras måste trafiken begränsas. Studier i Stockholm pekar på att biltrafiken i innerstaden vid maximal trafikintensitet måste minska med i genomsnitt 30 % från 1987 års nivå om de uppställda målen ska klaras.

De strängare avgaskraven ger inte märkbar effekt förrän om 5-10 år. Om miljösituationen i innerstäderna ska förbättras

på kortare sikt krävs således även av detta skäl begränsningar av trafiken.

Vi anser det också viktigt att trafikpolitiken i storstäderna bidrar till att uppfylla det av riksdagen antagna nationella målet om minskade kväveoxidutsläpp med 30 % från år 1980 till år 1995 med sikte på en halvering till år 2000. Om detta mål ska klaras med trafikminskning utan ytterligare reningskrav på fordonen, måste trafiken i regionen som helhet minska med ca 20 % räknat från 1987 års nivå.

När det gäller buller pågår en utveckling mot tystare fordon. Idag är gränsvärdet för motorbuller 80 dBA för personbil och 88 dBA för tung lastbil.

EG har nyligen beslutat om skärpta krav för nya bilar, vilket kan ge en sänkning av motorbullret med 2-3 dBA. De nordiska miljöministrarna har initierat ett arbete för att gå längre och kunna införa det s k 80 dBA-målet, vilket beräknas sänka motorbullret med 4-6 dBA.

Strävan att uppnå 80 dBA-målet är av stor vikt för att reducera maximalnivåerna i trafikbullret.

Om de skärpta bullerkraven för fordon genomföres och får genomslagskraft kommer bullernivåerna att minska med någon dBA till sekelskiftet även om trafiken fortsätter att öka. Det beror på att ljudnivån inte höjs proportionellt med trafikökningen. Ca 30 % trafikökning innebär att ljudnivån höjs med 1 dBA. Skall man snabbare åstadkomma en märkbar bullerreducerande effekt behövs en rad olika åtgärder i kombination. En trafikminskning underlättar sådana åtgärder. Det är således inte möjligt att enbart invänta emissionsdämpande åtgärder.

Om miljö- och hälsoproblemen i storstädernas kärnområden skall kunna begränsas inom rimlig tid måste således biltra-

fiken minskas i dessa områden. En minskning av biltrafiken i stadskärnorna är också angelägen av en rad andra skäl.

Stockholm, Göteborg och i viss mån Malmö har problem med långa köer och låg framkomlighet under framför allt rusningstid men, för åtminstone Stockholms del, i ökad utsträckning även mitt på dagen. Biltrafikens expansion medför tilltagande framkomlighetsproblem och störningar inte bara för privatbilsterna och kollektivtrafiken utan även för gods- och distributionstrafiken. En enkätundersökning hos åkerierna i Stockholmsregionen tyder på att varutransporterna drabbas av mycket stora fördröjningar på grund av den låga framkomligheten på gatunätet. Enligt ett räkneexempel av transportforskningskommissionen uppgår tidsförlusterna för lastbilstrafiken till ett värde motsvarande 1,7 miljarder kronor per år.

Trafikstockningarna drabbar också kollektivtrafiken hårt. På många delsträckor i stadskärnorna är bussarnas medelhastighet så låg att det går lika fort att gå. I Stockholms city finns t ex flera sträckor där hastigheten understiger 10 km/tim. Låga hastigheter i busstrafiken leder till kraftigt ökade kostnader för trafiken samt ger färre resenärer och därmed mindre intäkter till kollektivtrafikföretaget.

Trängseln på gatunätet medför ökade utsläpp av luftföroreningar eftersom utsläppen är mycket större från bromsande, accelerande och stillastående fordon än från fordon i jämn fart. Trängseln innebär också ett samhällsekonomiskt resurslöseri. Gatunätet används inte på ett effektivt sätt.

Enligt den trafikpolitik som riksdagen nyligen har lagt fast är det en viktig målsättning att trafiken skall betala för sina samhällsekonomiska marginalkostnader. Detta innebär att de trafikberoende avgifterna och skatterna för de transportanläggningar som det allmänna tillhandahåller skall utformas så att de motsvarar de merkostnader som resor och transporter

orsakar samhället. I dessa merkostnader ingår också s k externa effekter, dvs de olägenheter i form av t ex avgaser och olycksrisker som trafiken medför för andra trafikanter, kringboende m fl. Vid beräkningen av de samhällsekonomiska marginalkostnaderna har man beaktat sådana merkostnader som uppstår om trafikarbetet ökar med 20 %. Avsikten med marginalkostnadsprissättningen är att göra resenären eller transportören medveten om samhällets faktiska kostnader för trafiken.

Bensinskatter och kilometeravgifter har nu lagts på en sådan nivå att vägtrafiken på landsbygden i stort sett betalar sina marginalkostnader. I tätorterna och framför allt i de centrala delarna betalar väg- och gatutrafiken dock fortfarande långt ifrån sina samhällsekonomiska marginalkostnader. Enligt ett räkneexempel som redovisas i vår sammanställning "Storstadstrafik 2 - bakgrundsmaterial, kap 22" är marginalkostnaderna följande:

- * landsbygd 21 öre/fordonskm
- * Stockholmsregionen
exkl Stockholms stad 42 öre/fordonskm
- * Stockholms ytterstad 106 öre/fordonskm
- * Stockholms innerstad 200 öre/fordonskm

Med hänsyn till dagens trafikarbete skulle det innebära att fordonstrafiken i Stockholms län borde betala drygt 5 miljarder kronor per år för att täcka sina samhällsekonomiska marginalkostnader. Då har man antagit att avgifter motsvarande landsbygdsförhållanden tas ut på annat sätt (bensinskatter och kilometerskatter). Marginalkostnadsberäkningarna omfattar slitage på infrastruktur, trafikövervakning, trängsel, trafikolyckor samt hälso- och miljöeffekter. När det gäller miljöeffekterna tas enbart hänsyn till avgasutsläppen. Effekterna av trafikbuller ingår inte eftersom det ansetts att en ök-

ning av trafikarbetet med 20 % (definitionen på marginalkostnad) knappast påverkar bullerstörningarna.

De ca 5,4 miljarder kronor som, enligt ovannämnda räkneexempel, fordonstrafiken i Stockholms län borde betala utöver nuvarande bensinskatter och kilometerskatter fördelar sig på följande sätt:

Trängsel	2,0 miljarder kr
Olyckor	1,7 -"-
Hälso- och miljöeffekter	1,6
Trafikövervakning	0,1

Enligt våra direktiv skall vi sammanställa och analysera effekterna av ekonomiska och andra styrmedel med syfte att minska biltrafiken. Målsättningen bör, enligt direktiven, vara att vägtrafiken också i tätorterna skall betala för sina samhällsekonomiska marginalkostnader. I första hand bör möjligheten att använda områdesavgifter eller andra färdavgifter prövas.

Tanken på avgifter för tätortstrafiken, framför allt i Stockholm, har förts fram vid flera olika tillfällen under de senaste årtiondena. Det är emellertid först under senare år som det funnits en uttalad politisk vilja att pröva bilavgifter. Sålunda finns nu i Stockholm politisk uppgörelse om att införa bilavgifter snarast möjligt. I Göteborg finns en uppgörelse om att införa ekonomiska styrmedel, t ex bilavgifter, så snart det blir lagligt. Även i Uppsala och Helsingborg finns uttalat politiskt intresse för att införa bilavgifter.

Att det nu finns ett stort intresse av att införa bilavgifter hänger sannolikt samman med att trafik- och miljöproblemen i städerna har uppmärksamats alltmer under senare år. Många åtgärder har vidtagits i syfte att komma till rätta med problemen men dessa har snarast fortsatt att öka. Flera utredningar har samtidigt visat att bilavgifter är den enskilda

åtgärd som har störst effekt när det gäller att begränsa biltrafiken. Erfarenheterna från Singapore och i viss mån Bergen tyder också på att bilavgifter kan ha en avsevärd dämpande effekt på biltrafiken.

Invändningarna mot bilavgifter har främst varit följande: De innebär ett ökat kostnadsuttag av bilisterna, de är fördelningspolitiskt orättvisa genom att de drabbar bilister med låga inkomster samt de medför en utflyttning av handel och andra verksamheter från innerstaden (det avgiftsbelagda området) vilket på lång sikt leder till en ändrad innerstadsfunktion.

Vi anser att dessa problem i huvudsak kan bemästras. Kostnadsuttaget från bilisterna i tätorterna är långt ifrån vad som krävs för att bilisterna ska betala sina samhällsekonomiska marginalkostnader. Att bilavgifter i större utsträckning drabbar trafikanter med låg inkomst kan i viss mån kompenseras genom att använda intäkterna från bilavgifter till sådana åtgärder som gynnar trafikanter med låg inkomst, främst då satsningar i kollektivtrafiken. Även andra åtgärder kan emellertid behöva vidtas från fördelningspolitiska aspekter. Förändringen av handeln i innerstaden tror vi blir av begränsad omfattning. Effekterna av bilavgifter kan också i många fall vara positiva för de verksamheter som finns i innerstaden.

Bilavgifter bör enligt vår mening inte ses som en isolerad åtgärd som ensam löser trafik- och miljöproblemen. Effekterna av bilavgifter hänger intimt samman med vilka övriga åtgärder som genomförs samtidigt, t ex utbyggnader av kollektivtrafiken och förbifarter i vägsystemet.

Enligt vår uppfattning bör således trafik- och miljöproblemen i storstäderna bekämpas genom ett antal samverkande åtgärder som t ex kollektivtrafikutbyggnader, vägförbättringar samt

ekonomiska (t ex bilavgifter) och administrativa styrmedel. Ett sådant samlat underlag kommer vi att lägga fram i vårt slutbetänkande.

Med tanke på allvaret i trafik- och miljösituationen i storstäderna och angelägenheten av att snabbt kunna vidta effektiva åtgärder för att minska biltrafiken anser vi det emellertid motiverat att redan nu föreslå en lagstiftning som gör det möjligt att införa bilavgifter för att förbättra miljön och minska trängseln.

6.2 Uppbyggnad av en bilavgiftsreglering

Bilavgifter med det bakomliggande syfte som här är aktuellt existerar inte i dag i Sverige. Av redogörelsen för gällande lagstiftning, kap 5, framgår att av de företeelser på detta område som finns är det närmast möjligheten för kommuner att avgiftsbelägga parkeringsplatser för att ordna trafiken som i någon mån har likhet med bilavgiftsregler. Det kan ju med visst fog framhållas att en hög prissättning av parkeringsutrymmet och kanske dessutom en minskning av antalet platser är ett verksamt sätt att minska mängden av bilar i centrala stadsdelar. Priset och svårigheten att komma åt parkeringsplatserna kan tänkas medföra att en del resor som eljest skulle ha gjorts med bil i stället sker genom samåkning eller med kollektiva trafikmedel. Även om det således finns vissa möjligheter att åstadkomma en biltrafikminskning genom parkeringspolitiska åtgärder är det troligt att sådana åtgärder endast får en begränsad effekt. Detta beror till största del på att en betydande del av parkeringsplatserna är i enskild ägo och således med gällande lagstiftning inte går att direkt påverka.

Någon rätt att avgiftsbelägga bilkörning på gator och vägar finns för närvarande inte, med undantag av vad som gäller en-

ligt 29 § väglagen (1971:498). Införandet av en sådan rätt kräver enligt 8 kap 3 § regeringsformen föreskrift i lag.

Vi har övervägt hur en sådan lagstiftning lämpligen bör vara uppbyggd. Med hänsyn till att förhållandena kan variera högst betydligt mellan olika regioner är det viktigt att bilavgifter kan användas så att de kan anpassas till olika trafiksituationer. Det är därför en fördel om lagstiftningen kan inskränkas till att lägga fast de ramar som skall gälla för bilavgifter, medan den närmare utformningen av bilavgiftssystemet delegeras till den som skall vara huvudman för bilavgifterna.

Konstitutionella synpunkter på bilavgifter

Innan vi redovisar våra överväganden och förslag vad gäller det närmare innehållet i ett bilavgiftssystem finns det anledning att beröra hur en reglering om bilavgifter förhåller sig till regeringsformen. Det är då att särskilt uppmärksamma den skillnad vad gäller regleringstekniken som i regeringsformen göres mellan olika slag av allmänna pålagor på enskilda. Vad som här närmast är aktuellt att bestämma är huruvida bilavgiften, utformad enligt de överväganden som vi redovisar i följande avsnitt, är en avgift i den mening som detta begrepp har statsrättsligt eller om den är att anse som en skatt. Det kan inledningsvis konstateras att det inte finns några direkta definitioner av begreppen i regeringsformen, utan vad som är skatt respektive avgift får bestämmas främst på grundval av uttalanden i lagförarbeten och juridisk doktrin.

En avgift i statsrättslig mening föreligger i princip endast i de fall att det utgår ett specificerat vederlag för den erlagda penningprestationen. Även i vissa andra fall får dock en penningpåлага anses ha karaktären av avgift och inte av skatt. Ett sådant fall föreligger när penningprestationen tas ut endast i näringsreglerande syfte och i sin helhet tillförs näringsgrenen i fråga enligt särskilda regler. Exempel på det

senare är avgifter som utgår som led i prisregleringen inom jordbruket och fisket (prop 1973:90 s 219).

Övriga penningprestationer till det allmänna, med undantag av viten, böter och andra straffrättsliga pålagor, är att anses som skatter. Det spelar därvid inte någon roll att de betecknas som avgifter. Således torde den allmänna löneavgiften och arbetsgivaravgifterna inom socialförsäkringsväsendet statsrättsligt vara att betrakta som skatter.

Skillnaden mellan avgift och skatt har betydelse bl a vid bestämning av huruvida riksdagen kan delegera sin rätt att ge föreskrifter. Beslut om föreskrifter om skatter måste enligt 8 kap 3 § regeringsformen fattas av riksdagen. - Vad gäller kommunal skatt är det i 1 kap 7 § regeringsformen fastlagt att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Vidare gäller enligt 8 kap 5 § regeringsformen att grunderna för den kommunala beskattningen måste regleras genom lag. Detta innebär att de enskilda kommunerna får besluta om storleken av den kommunala utdebiteringen för sina medlemmar. Däremot är det inte möjligt för riksdagen att ge kommunerna någon föreskriftsmakt beträffande sådana frågor som vem som är skattskyldig, på vad skatten skall utgå o d.

Någon möjlighet till kommunal beskattning riktad även till andra än kommunens egna medlemmar synes inte förutsatt i regeringsformen. Skulle bilavgifter anses utgöra en kommunal skatt torde detta därför kräva ändring av regeringsformen, vilket får anses ligga utanför kommitténs uppdrag att föreslå.

Delegering av föreskriftsmakt avseende skatter kan ske i endast mycket begränsad omfattning, antingen enligt 8 kap 6 § regeringsformen till sammanslagna finans- och skatteutskott under tid då riksmöte ej pågår beträffande främst mervärdeskatt och punktskatter eller enligt 8 kap 9 § första stycket regeringsformen till regeringen beträffande importtullar. I övrigt måste riksdagen själv reglera skattebestämmelsernas innehåll. I detta sammanhang kan pekas på uttalandet i prop

1973:90 s 302 att till föreskrifter om skatter inte bara bör hänföras sådana bestämmelser om vem som är skattskyldig, på vad skatten skall utgå, skattesats o d, som direkt reglerar skattens tyngd och fördelning, utan även de regler som gäller grunderna för taxerings- och uppbördsförfarandet. - Den reglering som kan tillkomma utöver den av riksdagen beslutade lagen utgörs av verkställighetsföreskrifter. Dessa grundas på 8 kap 13 § regeringsformen. Enligt detta lagrum har regeringen rätt att besluta om föreskrifter om verkställighet av lag. Denna rätt att ge verkställighetsföreskrifter kan regeringen överlåta åt en underordnad myndighet, vilket i betydande omfattning skett inom skatteområdet, där t ex riksskatteverket har utfärdat många sådana föreskrifter. Utrymme för att meddela verkställighetsföreskrifter är emellertid begränsat. Vad som kan komma i fråga är främst tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär. Verkställighetsföreskrifter som i materiellt hänseende fyller ut en lag kan emellertid också förekomma. Regleringen får dock inte tillföras något väsentligt nytt genom verkställighetsföreskrifterna.

Detta innebär att skulle bilavgiftssystemet utformas utifrån utgångspunkten att bilavgift utgör en statlig skatt får regeringen i dess helhet läggas fast av riksdagen i lag. Behövliga verkställighetsföreskrifter får troligtvis meddelas av regeringen och av en statlig myndighet, exempelvis riksskatteverket eller trafiksäkerhetsverket. Möjligheterna till lokala olikheter i regleringen blir då i stor utsträckning beroende av hur vidsträckt tillämpning man anser sig kunna ge åt begreppet verkställighetsföreskrift. Lagstiftningen får också, om det bedöms önskvärt, reglera hur skatteintäkterna genom staten återföres till användning inom trafiksystemet. Det kan i sådant fall bli fråga om en specialdestinerad skatt.

Vad gäller möjligheten för riksdagen att delegera föreskriftsmakt beträffande avgifter föreligger inte samma be-

gränsningar som för skatter. - En bilavgift med den innebörd som här är aktuell får, om den bedöms som en avgift, anses som en s k betungande avgift vilken enligt 8 kap 3 § regeringsformen måste beslutas i lag. Det kan alltså inte komma i fråga att införa avgifter utan att riksdagen fattat ett beslut därom i lag. Däremot är det möjligt att riksdagen överlämnar till regeringen och kommunerna att utforma de ytterligare föreskrifter som eljest riksdagen hade haft att meddela. Detta framgår av 8 kap 9 § andra stycket regeringsformen. Innebörden härav är att kommunerna kan få ett betydande inflytande på hur systemet skall vara uppbyggt. Det medger dessutom att regleringen, inom de ramar som syftesbestämmelser och andra lagfästa regler uppställer, enkelt kan göras lokalt olika med avseende på exempelvis avgiftsstorlek, avgiftstid, avgiftsobjekt och avgiftsupptagningssystem.

Våra närmare överväganden angående bilavgifter belyses i senare avsnitt (6.2.1 - 6.2.5). Det framgår där att bilavgifter enligt vårt förslag har karaktär av lokalt styrmedel avseende motorfordonstrafik kombinerat med återförande av avgiftsmedlen till kollektivet av resenärer inom ett begränsat område. En sådan reglering utgör till stora delar en nyskapelse. Det är därför svårt att hitta exempel på gällande regleringar som kan vara av intresse för en jämförelse. Några skall dock nämnas.

Den lagstiftning om miljöskatt på inrikes flygtrafik (1988:1567) som gäller från den 1 mars 1989 kan anföras som ett exempel på tekniken att ta ut en särskild pålaga för en miljöstörande verksamhet. I så måtto har den beröringspunkt med bilavgifter. Det finns emellertid en betydande skillnad i det förhållandet att ingen del av intäkterna skall återföras till den som utsatts för pålagan. Skattskyldiga utgöres i denna lag av en relativt begränsad krets, nämligen de som är ägare till flygplan eller de som brukar sådant i ägarens ställe. Grunderna för skatteberäkningen anges i lagen på så sätt att visst angivet skattebelopp utgår för en viss angiven

utsläppsmängd av kolväten och kväveoxider. Om sådana uppgifter inte finns tas skatt ut med ledning av flygplanets högsta tillåtna startvikt. Själva förfarandet vid beskattning regleras av lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter, som upptar bestämmelser om bl a beskattningsmyndighet, som är riksskatteverket, deklaration, fastställande av skatt och betalning av skatt.

Ett måhända, vad gäller tekniken för skatteberäkningen, mera närliggande exempel är den del av vägtrafikskatten som utgår i form av kilometerskatt. Antalet skattskyldiga är här betydande. Regleringen finns i vägtrafikskattelagen (1973:601). I detta system bestäms skatten individuellt efter hur långt fordonet har färdats. Den tillryggalagda sträckan fastställs med hjälp av en särskild räknare. Beskattningsmyndighet för vägtrafikskatt är länsstyrelsen i det län där fordonsägaren har sitt hemvist. Riksskatteverket är central förvaltningsmyndighet. Någon bestämmelse om hur skattededlen skall användas finns, naturligt nog, inte.

På avgiftsområdet är främst lagen (1957:259) om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats, m m, (den kommunala avgiftslagen), nära till hands för en jämförelse. Kommunen får enligt lagens 2 § ta ut avgift för rätten att parkera på sådana allmänna platser som kommunen har upplåtit för parkering. Parkeringsavgifterna skall bestämmas med utgångspunkt i vad som behövs för att ordna trafiken. Således är kommunfullmäktige, som skall fastställa grunderna för beräkning av avgifter, obunden av den s k självkostnadsprincipen, vilken eljest hade varit styrande för avgiftsuttaget. Parkeringsavgiften tillfaller kommunen. Enligt uttalanden i förarbetena till lagen (prop 1957:157 s 62) är det lämpligt att överskottet på parkeringsavgifterna används till trafikens främjande. Någon särskild föreskrift därom finnes dock ej i lagen. Den lagstiftningsteknik som tillämpas i denna lag innebär att ett betydande inflytande över parkerings-

systemet finns lokalt. Styrningen från statens sida är begränsad till att det angivits ett syfte, medan det tillkommer kommunen att applicera detta syftemål på den lokala trafiksituationen.

Bilavgiften: avgift eller skatt?

En ekonomisk pålagas karaktär av avgift eller skatt är således till stor del beroende av om den betalande kan anses erhålla en direkt motprestation. Huruvida en direkt motprestation utgår är dock, som tidigare anmärkts, inte alltid avgörande. I förarbetena till regeringsformen förekommer uttalanden varav framgår att en avgift kan föreligga trots att någon direkt motprestation från det allmänna inte utgår (prop 1973:90 s 218 m). - Även användningen av de medel som kommer in har stor betydelse vid bestämmandet av pålagans art.

Såväl med avseende på den direkta motprestationen som på användningen av avgiftsmedlen kan det anföras argument som talar för att bilavgift enligt vår modell är av avgiftskaraktär. Dessa redovisas i det följande. Senare redovisas argument som talar för att den är av skattekaraktär.

Den motprestation som erhålles i vårt förslag till bilavgiftsreglering är rätten att få framföra motorfordon på gator och vägar inom det avgiftsbelagda området. För många kan det i och för sig vara svårt att förstå hur denna rätt kan anses utgöra en motprestation. Man anser att man redan genom beskattningen har betalat för rätten att fritt utnyttja gator och vägar.

I framför allt storstadsområdena har emellertid den snabba utvecklingen på trafiksidan medfört att betydande samhälliga kostnadsökningar till följd av buller, luftföroreningar och trängsel har uppstått. Trots att kostnaderna för trafiken i storstäderna är avsevärt större än på de flesta andra håll i

landet kostar bilkörning i dessa områden inte mer för den enskilde bilisten. Den prestation som samhället tillhandahåller här, ett fungerande gatu- och vägnät, är avsevärt dyrbarare än motsvarande prestation utanför storstadsområdena och riskerar dessutom vid en fortsatt trafikökning att försämrast med avseende på miljöeffekter och minskad framkomlighet och därmed bli ännu dyrbarare. Redan i dag är belastningen på vissa delar av gatunätet så hög att det kan sägas vara tveksamt om det fyller sin uppgift fullt ut.

Det finns också kostnadsskillnader vad gäller miljöpåverkan mellan olika transportsätt i kraftigt trafikbelastade områden. Motorfordonstrafiken medför här i förhållande till andra transportmedel såsom tåg, spårväg, cykel, etc orimligt stora kostnader vad gäller framkomlighetsbegränsningar och negativa miljöeffekter. Det är därför rimligt att sträva efter en ordning där grundsystemet finansieras genom beskattning medan de extrakostnader av angivet slag som motorfordonstrafiken medför i dessa områden i någon mån uttages av dem som väljer sådant fortskaffningsmedel. De som kör motorfordon kan därmed sägas betala åtminstone för en del av den extrakostnad som de medför och erhåller i utbyte rätten att trots den högre samhällskostnaden färdas inom området. Fullt ut genomfört medför detta en direkt prissättning av de ökade samhälleliga marginalkostnaderna för motorfordonstrafiken i kraftigt belastade tätortsområden.

Mot bakgrund av ovanstående kan det göras gällande att rätten att få köra bil i storstadsområden eller därmed jämförliga förhållanden utgör ett direkt vederlag för en avgift.

Det finns dessutom skäl att uppmärksamma att denna motprestation principiellt är nära besläktad med rätten att få parkera sitt fordon på en därför upplåten plats. Såvitt gäller sådan allmän plats som kommunen har upplåtit för parkering bestäms avgiften som den enskilde måste betala av kommunen. Kommunens

föreskriftsmakt i detta avseende grundas på den tidigare nämnda kommunala avgiftslagen. Denna pålaga är således en avgift. Även om denna motprestation innebär rätt till ett individuellt utnyttjande av marken, medan bilavgiftens vederlag innefattar ett mera kollektivt nyttjande av samma slags mark, är detta förhållande knappast ägnat att utgöra någon principiell skillnad vad avser motprestationens karaktär. - Vad gäller jämförandet med den kommunala avgiftslagen kan det i och för sig framhållas att denna tillkommit före nuvarande regeringsform och därför inte kan sägas vara ett tillförlitligt jämförelseobjekt. Skulle det ha varit så att denna lag, som ju var i kraft under grundlagsarbetet, ansågs stå i uppenbar strid med den tänkta gränsdragningen mellan skatt och avgift kunde det dock möjligen förväntas att detta hade uppmärksamats och att regleringen i så fall hade bringats i överensstämmelse med den nya grundlagen. Eftersom någon ändring inte har skett i detta avseende finns anledning att, åtminstone i viss utsträckning, hänvisa till denna lagstiftning för en parallell bedömning av motprestationen.

Vid bedömningen av huruvida bilavgifter statsrättsligt skall anses som avgifter bör, som sagts, också vägas in hur nettointäkterna av avgifterna disponeras. Detta framgår av uttalanden i förarbetena till regeringsformen, där det framhålls att även i vissa andra fall än då ett specificerat vederlag utgår får en penningpålaga anses ha karaktär av avgift och inte av skatt. Ett sådant fall föreligger när penningprestationen tas ut endast i näringsreglerande syfte och i sin helhet tillförs näringsgrenen i fråga enligt särskilda regler (prop 1973:90 s 219). Med hänsyn till den utformning motiven har i detta avseende är det således klart att även andra användningsområden än det exemplifierade är möjliga inom ramen för avgiftsbegreppet.

Vårt förslag innebär i detta avseende att avgifterna skall återföras till trafiksystemet där de tas upp. Detta behöver i

och för sig inte betyda att bilisterna omedelbart tillgodo-förs intäktsnettot. Begreppet "trafiksystemet" kan sägas omfatta åtskilligt mera än vad den enskilde bilisten uppfattar som direkt relevant för hans vidkommande. Sålunda kan, som närmare utvecklats i avsnitt 6.2.3, medlen tillföras inte bara väginvesteringar och sådant som har med den privata biltrafiken att göra. Även spårburen trafik, busstrafik och anläggningar som endast betjänar kollektivtrafik kan komma att få del av intäkterna. Det bör därvid poängteras att även sådana objekt kan bidra till en förbättring för den enskilde bilisten genom att överflytta en viss del av den bilburna trafiken till kollektivtrafiken och därmed bidra till att den kvarvarande biltrafiken får större framkomlighet och blir mindre miljöstörande. Det är därför rimligt och logiskt att trafikapparaten behandlas som en helhet i detta avseende. Genom vårt förslag behålles nettointäkterna inom denna helhet. Detta förhållande kan sägas vara ägnat att förstärka bilavgiftens karaktär av avgift och fjärma den från vad som är skatt.

Skulle bilavgiften statsrättsligt inte anses som avgift är den, enligt vad som tidigare anförts, att anse som skatt. För uppfattningen att avgiften i själva verket är en skatt kan anföras följande argument.

Den direkta motprestation som kommunen såsom huvudman för avgiften lämnar den avgiftsbetalande bilisten består i rätten att få köra på de allmänna gatorna och vägarna - såväl de statliga som de kommunala - inom visst angivet område. För att denna motprestation skall anses avgiftsgrundande måste förutsättas att kommunen har vissa kostnader - utöver dem som täcks av kommunalskatten - för att tillhandahålla rättigheten. Anser man att så är fallet är det i princip endast dessa kostnader som kan ligga till grund för avgiftsuttaget. Detta innebär att uttaget av bilavgifter borde begränsas till att avse endast det kommunala gatu- och vägnätet för att kunna

behålla karaktären av avgift. Om kommunen avgiftsbelägger det statliga vägnätet utan att ha några kostnader för detta - låt vara efter tillstånd av regeringen - föreligger inte någon kommunal motprestation. Pålagan kan därför sägas innebära en beskattning åtminstone i denna del. Anser man att kommunen inte lämnar någon motprestation genom att tillhandahålla rätten att få tillträde till visst område ligger det nära till hands att jämställa hela avgiften med en tull vilken obestriddligen är en form av skatt.

Vid bedömningen av en pålagas karaktär av skatt eller avgift kan dess storlek i förhållande till kostnaderna för den erhållna motprestationen anses vara av betydelse. Avgiften bör åtminstone stå i rimlig proportion till det man får tillbaka från det allmänna. Föreligger ett klart överuttag framstår motprestationen som något sekundärt och pålagan får en tydlig skattekaraktär.

För kommunala avgifter gäller självkostnadsprincipen, dvs avgiften får inte överstiga kostnaden för den verksamhet som är i fråga. Självkostnadsprincipen innebär vidare att överuttag inte får ske inom en verksamhet för att helt eller delvis finansiera en annan verksamhet.

Avvikelse från denna princip har som nämnts tillåtits i den kommunala avgiftslagen. Enligt 2 § i denna lag får en kommun, när det gäller korttidsparkering, ta ut avgifter i den omfattning som behövs för att ordna trafiken. Innebörden av detta är att avgifterna, oberoende av självkostnadsprincipen, får bestämmas till det belopp som behövs för att tillgodose avgifternas trafikreglerande syfte, dvs syftet att åstadkomma cirkulation på de mest eftersökta parkeringsplatserna. Således får en kommun ta ut en högre avgift för t ex parkering i stadskärnan än i ytterområdena. Avgiften får däremot inte användas som finansieringskälla. I förarbetena till lagen underströk konstitutionsutskottet (KU 1957 nr 16 s 25) tvärtom

att ekonomiska vinningssynpunkter under inga förhållanden fick inverka på avgiftssättningen.

Såsom vårt förslag om bilavgifter är utformat avses avgiftens primära syfte vara att utgöra styrmedel för att minska trafikmängden i områden med betydande miljöolägenheter. Dessutom blir avgiften en finansieringskälla för miljöbefrämjande åtgärder inom trafiksystemet i sådana områden eller i områden som betjänar dessa. Avgiften kan komma att innebära ett finansiellt tillskott i en helt annan omfattning än vad som är fallet med parkeringsavgiften i den kommunala avgiftslagen. Härigenom kommer bilavgiften endast att delvis utgöra betalning för en direkt motprestation, vilket framhäver pålagans skattekaraktär. Att syftet med en pålaga är preventivt behöver inte förta dess karaktär av skatt.

Intäkten av avgifterna utöver självkostnaden för systemet, skall tillföras det trafiksystem som betjänar det avgiftsbelagda området och användas för att finansiera väginvesteringar, kollektivtrafik och annan sådan verksamhet, som hittills har bekostats med eller fått bidrag av skattemedel. Härigenom skulle nettointäkten indirekt komma avgiftsbetalarna till godo. Det sätt på vilket intäkterna disponeras behöver emellertid inte i och för sig vara avgörande för pålagans karaktär av skatt eller avgift. Tvärtom är nyttoeffekten för den avgiftsbetalande bilisten jämförbar med annan sådan samhällsnytta som via budgetprocessen eller specialdestinerad beskattning indirekt kan komma skattebetalaren till godo. - Bilavgiften företer inte heller några nämnvärda likheter med sådana näringsreglerande avgifter som nämns i förarbetena till regeringsformen.

Bilavgiften kan bestämmas till ett schablonmässigt enhetsbelopp, låt vara olika stort för olika typer av fordon och olika tider på dygnet. Om avgiften tas ut med samma belopp oavsett hur mycket eller litet den avgiftsbetalande kör inom området tas den således inte ut i relation till i vilken utsträckning man tillgodogör sig motprestationen. Även detta förhållande framhäver bilavgiftens skattekaraktär.

Slutsats

Vi har ovan redovisat argument såväl för att bilavgiften skall anses som en avgift som för att den skall anses som en skatt. Vår avsikt med redovisningen har varit att peka på att det är möjligt att anlägga båda synsätten på bilavgiften.

Oavsett vilken ståndpunkt som slutligt väljes kan det konstateras att bilavgiften har drag av båda slagen av pålaga. Att en pålaga kan ha denna karaktär synes förutsatt i förarbetena till regeringsformen. Det framhålls där att gränsen mellan skatter och avgifter är flytande (prop 1973:90 s 213). Även om det således föreligger beaktansvärda skäl som talar för att bilavgiften är en skatt finns det också betydande faktorer som talar för att det är en avgift. Vi finner därför att ingen av ståndpunkterna står i direkt strid mot regeringsformen. Vid sådant förhållande anser vi att regeringsformen och dess förarbeten inte utgör hinder för oss att utforma en bilavgiftsreglering utifrån den ståndpunkten att bilavgiften statsrättsligt är att anse som en avgift.

Med den gjorda bedömningen är det möjligt att fullfölja tanken på en ramlagstiftning med utrymme för betydande detalj-skillnader mellan olika regioner.

Det som bör tas upp och i huvudsak fastläggas i själva lagstiftningen är följande

- vilket syfte skall vara styrande för rätten att avgiftsbelägga biltrafik
- vem skall vara huvudman för bilavgifterna,
- hur skall man tillgodose intresset av att såväl lokala som regionala aspekter beaktas,

- vad bör gälla för användningen av de nettointäkter som bilavgifterna inbringar,
- vem bör fatta beslut om användningen av intäktsmedlen,
- efter vilka riktlinjer skall föreskrifter om bilavgifter ges, samt
- skall överträdelse av bilavgiftsregler medföra någon sanktion och i så fall vilken?

6.2.1 Syftet med bilavgifter

Lagstiftningen bör innehålla ett bestämt ställningstagande till för vilket eller vilka ändamål som bilavgifter skall få förekomma. En sådan syftesbestämning har den betydelsen att den, i vart fall i stora drag, lägger fast inriktningen av systemet samtidigt som vissa i och för sig eljest tänkbara ändamål för bilavgifter utesluts.

Vi har vad gäller syftesbestämningen haft i huvudsak två alternativ till bedömande. Det övergripande syftet med bilavgifter kan enligt dessa antingen vara att få till stånd ekonomiska möjligheter att bygga ut och driva angelägna trafikprojekt eller att åstadkomma en direkt trafikminskning. I och för sig behöver det ena inte utesluta det andra. Tvärtom kan det vara så att dessa syften stundom går att förena. Det är dock viktigt att lägga fast det syfte som skall vara det primära, eftersom alternativen i vissa sammanhang medför skillnader som kan vara avgörande för tillämpningen.

Ett avgiftssystem som inrättas i syfte att i första hand finansiera exempelvis angelägna lokala eller regionala projekt inom vägtrafiken bör genom sin avgiftssättning och bestämning av avgiftsbelagt område verka för att få så hög nettointäkt som möjligt. Detta kan innebära att området bör vara av stor utbredning och avgiften endast måttligt hög. Genom att ha ett stort område och många trafikanter uppnår man att avgiftsnet-

tot blir relativt stort. Någon nämnvärd minskning av trafiken åstadkommes inte och det är ju inte heller enligt detta synsätt det primära syftet. Möjligen kan det dock tänkas att - om de upptagna medlen går till investeringar i och drift av sådana trafikslag som utgör alternativ till personbilstrafik - det blir en biltrafikminskning på längre sikt. En lokal biltrafikminskning kan också åstadkommas om bilavgiftsmedlen används för att bygga ut vägnät och därtill hörande anordningar kring det alltför trafikintensiva området.

Om avgifterna i stället är tänkta att användas som direkta styrmedel måste syftet beskrivas på annat sätt. I så fall skall avgiftsbeläggningen syfta till att omedelbart minska trafikmängden i det område som omfattas av avgiftsskyldigheten.

Vår uppfattning är att det sistnämnda ändamålet bör vara det styrande för en bilavgiftsbeläggning. Detta syfte kommer också klart till uttryck i våra direktiv. Genom att nå en trafikminskning reducerar man trafikens negativa effekter på miljön, såsom luftföroreningar, buller och skaderisker till följd av trafikolyckor. Avsikten är också att härigenom minska trängseln i trafiken och öka framkomligheten för den kvarvarande trafiken inom området. Det är dessa ändamål som bör vara grunden för bilavgifter. Avgiftsbeläggning i nu aktuellt avseende bör i linje med det uttalade inte få förekomma om syftet endast är att åstadkomma finansiering av trafikprojekt. En sådan möjlighet finns för övrigt redan, vad gäller vägbyggnad, genom vad som stadgas i 29 § väglagen. Bedöms det inte föreligga så stor trafikmängd inom ett visst område att några betydande negativa miljö- eller trängseleffekter visar sig, finns med det angivna syftet för avgiftsuttag inte grund för avgiftsbeläggning. Vi är dock medvetna om att denna bedömning av miljöeffekterna inte är möjlig att reglera i exakta termer. Den får ske mot bakgrund av den kunskap som vid varje tid finns inom miljö- och trafikområdet.

6.2.2 Huvudman för bilavgifter

Som inledningsvis har framhållits bör bilavgifter författningsregleras genom en ramlagstiftning, där en betydande del av föreskriftsmakten delegeras till den huvudman som skall finnas lokalt eller regionalt för bilavgiftssystemet.

Det är därvid möjligt att tänka sig olika huvudmän för bilavgifter. Våra överväganden har i huvudsak varit inriktade på att huvudmannaskapet skulle kunna tillkomma endera av

1. en kommun,
2. ett landsting,
3. en länsstyrelse,
4. ett kommunalförbund eller
5. en särskilt bildad samhällsägd juridisk person.

Innan vi redovisar vårt ställningstagande skall de olika alternativen belysas var för sig.

1. Kommun

Kommunen har planeringsansvar avseende användningen av mark och vatten enligt plan- och bygglagen. Det är kommunen som har ansvaret för hälsoskyddet inom sitt område enligt hälsoskyddslagen. Kommunens miljö- och hälsoskyddsnämnd utövar lokal tillsyn enligt miljöskyddslagen över miljöfarlig verksamhet. Det är till stor del en kommunal uppgift att reglera trafiken enligt de förutsättningar som ges i bl a vägtrafik-kungörelsen.

Med hänsyn till det betydande självbestämmande som befintliga regler tillägger kommunerna finns det skäl att även vad gäller bilavgifter överlämna ett stort inflytande till de enskilda kommunerna. Det är ju just dessa som i avgörande grad har att besluta om de alternativ till avgiftssystem som finns

i form av möjlighet att ge lokala trafikföreskrifter, avpassa parkeringsmöjligheter, m m. Det kan därför anses passa väl in i nuvarande ordning att införande av bilavgifter inom ett område bestäms av kommunen i dess egenskap av lokalt demokratiskt valt organ. I vart fall bör det knappast kunna komma i fråga att införa avgifter inom en kommun mot kommunens uttalande vilja.

Emellertid kan det förutses att en avgiftsbeläggning av ett visst område kommer att få betydande verkningar även utanför området. Frågan om avgift skall införas eller inte kan därför behöva bedömas på grundval av förhållandena inom ett större område än den egna kommunens. Lösningen på de problem som en stor trafikmängd medför måste kanske, åtminstone i storstadsområdena, sökas regionalt snarare än lokalt. För att syftet med en avgift skall främjas i full utsträckning samtidigt som icke önskvärda effekter av avgiftssystemet skall reduceras, är det möjligt att flera kommuner måste samarbeta.

För att nå en helhetssyn för en region kan det förefalla motiverat att ge huvudmannaskapet till ett organ som innefattar flera kommuner. Det bör dock pekas på de möjligheter som finns att genom samråd och samarbete mellan kommunerna inom en region åstadkomma den handlingskapacitet och överblick som krävs.

2. Landsting

Landstingen har genom trafikhuvudmannaorganisationen redan i dag en anknytning till kollektivtrafiken. Vad gäller Stockholms län ligger också regionplaneringen under landstinget.

Landstingen kan möjligen på ett mer övergripande sätt än de enskilda kommunerna bedöma såväl behov som regionala konsekvenser av bilavgifter.

Landstingen saknar dock i stor utsträckning möjligheten till att påverka trafik- och miljösituationen. Eftersom landstingen inte har någon direkt koppling till miljö- och hälso-skyddsorganisationen (på annat sätt än i sin egenskap av huvudman för sjukvården) är det inte troligt att de har den kompetens som behövs för att bedöma av i vilken utsträckning trafiken påverkar miljön inom det egna landstingsområdet. Inte heller beträffande trafiken finns, med undantag av Stockholms läns landsting, någon egen kompetens inom landstinget. Vad som i ett visst givet fall kan vara alternativ till avgiftsbeläggning, nämligen sanering av trafiken med hjälp av vägätgärder och lokala trafikföreskrifter, ligger också utanför landstingets bestämmande.

3. Länsstyrelsen

Länsstyrelserna har betydelsefulla uppgifter inom trafik- och miljöområdena. Det räcker att kort räkna upp de olika delområdena för att det skall stå klart att länsstyrelseorganisationen rymmer betydande kunskap i nu aktuella frågor. Länsstyrelsernas inflytande i vägfrågor och frågor om kollektivtrafikanläggningar framgår sålunda av reglerna om riksvägplan och planer för länstrafikanläggningar. Vissa lokala trafikföreskrifter meddelas av länsstyrelsen. Länsstyrelsen har tillsynsskyldighet enligt såväl miljöskyddslagen som hälsoskyddslagen. Enligt plan- och bygglagen har länsstyrelsen tillsyn över plan- och byggnadsväsendet i länet och skall samverka med kommunerna i länet i deras planläggning. Dessutom är länsstyrelsen första besvärinstans i vissa frågor inom de ovan uppräknade förvaltningsområdena. Enligt nyligen framlagt förslag till ny länsstyrelseorganisation (prop 1988/89:154) kommer länsstyrelsernas uppgifter inom berörda områden att utvidgas.

Även om länsstyrelserna således har ett brett kompetensområde finns det förhållanden som måhända gör dem mindre lämpade för att avgöra om bilavgifter skall införas. I vissa av de delar som länsstyrelsernas verksamhet omfattar kan det antas att kunskaperna är koncentrerade främst på uppgiften att bedöma ett redan fattat beslut eller ett presenterat underlag. Grundkunskaperna torde oftast finnas närmare problemet, alltså hos den enskilda kommunen.

För vissa regioner föreligger den komplikationen att den administrativa indelningen i län stämmer dåligt överens med regionens näringsgeografiska utbredning. Det får till följd att de problem som kommer av en för stark koncentration av trafik inom en och samma region kan sägas ha sitt ursprung i flera olika län. Avsikten att få en regional helhetssyn genom att välja länsstyrelsen som beslutsfattare nås därför inte i dessa regioner. Problemet är mest framträdande i Göteborgsregionen med anknytning till tre län.

4. Kommunalförbund

Enligt kommunalförbundslagen får kommuner eller landstingskommuner sluta sig samman till kommunalförbund för att ha hand om en eller flera kommunala angelägenheter. En sådan sammanslutning får också ske mellan kommuner och landstingskommuner.

Det är således enligt kommunalförbundslagen en frivillig åtgärd att bilda ett kommunalförbund. Det finns dock i vissa sammanhang möjlighet att tvångsvis inrätta kommunalförbund. Sådan speciallagstiftning är meddelad för bostadsförmedlingsförbund, regionplaneförbund och kollektivtrafikförbund. Erinras bör dock om de uttalanden som gjorts i samband med nuvarande kommunalförbunds lag (1985:894) som innebär att tvångs-

anslutning i princip inte bör förekomma (prop 1984/85:216 s 17).

Om kommun eller landstingskommun tilläggs rätt att besluta om bilavgifter är det möjligt enligt nu gällande lagstiftning att man frivilligt väljer att bilda kommunalförbund för att sköta denna angelägenhet. Emellertid följer praktiskt sett därav att kommunalförbundet skall kunna ombesörja åtskilliga väsentliga delar av tillämpningen av beslut om införande av avgifter. För att det skall vara meningsfullt med kommunalförbund är det knappast rimligt att endast beslutet om att avgifter skall förekomma fattas inom förbundet. Dessutom bör förbundet sköta om administration, intäktsfördelning och utvärdering av verksamheten. Under denna förutsättning blir vad som tidigare anförts till stöd för kommunal beslutanderätt tillämpligt på ett kommunalförbund om tillräcklig kunskapskompetens kan tillföras. Vad som dessutom kan vinnas med kommunalförbund är en bättre överblick i ett regionalt perspektiv än vad den enskilda kommunen besitter. Möjligheten till samarbete mellan kommun och landstingskommun skall inte heller glömmas. Dock kommer man i denna modell ej till rätta med det förhållandet att en enstaka kommun i regionen har möjlighet att blockera samarbetet genom att inte vilja medverka i kommunalförbund. För att vara garderad mot att någon kommun i en region kan undandra sig en eventuell skyldighet att ingripa mot trafikökningen måste någon form av tvångsförbund väljas. Det torde dock vara svårt att lagstifta om en skyldighet att införa bilavgifter i en viss beskriven situation. En sådan beskrivning lär innehålla så många vaga förutsättningar att den blir tämligen innehållslös. Tanken på att tvångsreglerna bildandet av kommunalförbund för det här diskuterade ändamålet innehåller så många svårigheter att frågan måste utredas vidare. Dessutom bör erinras om den principiellt negativa hållning till obligatoriska kommunalförbund som statsmakterna intagit enligt vad vi nyss anförte. Vi kommer emellertid att i det fortsatta utredningsarbetet fördjupa oss i

hur det är möjligt att använda kommunalförbundsinstitutet i samband med bilavgifter.

5. Särskild bildad samhällsägd juridisk person

Förutom offentligrättsliga huvudmän skulle man kunna tänka sig för ändamålet bildade kommunalägda bolag, bolag som är samägda av kommuner och/eller landstingskommuner, statligt ägda bolag samt stiftelser med ovan uppräknade intressenter. Oavsett vilken juridisk person av dessa som skulle vara aktuell torde det knappast vara tänkbart att lagstiftaren skulle vilja anförtro rätten att besluta om bilavgifter till någon sådan. Visserligen är det enligt 11 kap 6 § regeringsformen möjligt att anförtro förvaltningsuppgift åt bolag, förening, stiftelse, m fl, men föreskriftsmakten torde inte kunna anförtros åt någon sådan juridisk person. Det torde däremot inte vara otänkbart att intäkter som genereras i ett bilavgiftssystem kan överföras till en samhällsägd juridisk person för att - kanske tillsammans med upplånade medel - användas för finansiering av exempelvis vägbyggen och spåranläggningar.

Enligt vår uppfattning är den mest lämpliga huvudmannen den enskilda kommunen. Detta ställningstagande bygger vi i huvudsak på vad som upptagits i redogörelsen ovan. Den anknytning som kommunen redan i dag har till trafik- och miljöområdet samt kommunens i andra sammanhang betonade självständiga ställning gör att det är naturligt att ett betydande inflytande bör tillkomma kommunen.

Det finns emellertid i detta sammanhang skäl att närmare överväga hur självständig kommunen skall vara med avseende på

själva införandet av bilavgifter, avgiftsnivå, områdesomfattning, m m .

Ett införande av bilavgifter kan tänkas få effekter även utanför trafikmiljöområdet. Det kan inte uteslutas att avgiften kan komma att påverka kostnadsläget för handeln inom det avgiftsbelagda området. Det är dock långt ifrån är säkert att det totalt sett innebär en kostnadsökning om man väger samman de kostnadshöjningar som blir en direkt följd av avgiften med de besparingar för handel och annan förvärvsverksamhet som följer av bl a bättre framkomlighet och därmed snabbare transporter. För vissa slags verksamheter torde det kunna antas att nettokostnadseffekten blir positiv. Det är dock troligt att dessa totaleffekter kan variera. Det avgiftsbelagda områdets attraktionskraft som verksamhetsområde för detaljhandel och annan förvärvsverksamhet kan också antas bli påverkad såväl positivt som negativt.

Avgiften kommer säkert att påverka människor olika beroende på avstånd mellan bostad och arbete, social situation, ekonomiska förutsättningar, m m. Vissa fördelningspolitiska konsekvenser av avgiften kan således förutses.

Även om avgiften enligt vårt synsätt är avsedd att minska trafikmängden och syftet således inte i första hand är att avgiften skall vara en finansieringskälla, står det klart att avgiftssystemet kommer att medföra betydande nettointäkter. Med hänsyn till de betydande belopp som ett avgiftssystem kan komma att generera och till de effekter som kan tänkas uppkomma för näringsliv och befolkning är det antagligt att införandet av avgiften inom ett visst område bör övervägas i ett vidare perspektiv än det som gäller för området ensamt. Lämpligen bör därför övervägas att något organ som innefattar flera kommuner får ett betydande inflytande på huruvida av- vida avgifter skall införas i det särskilda fallet. Det kunde därvid vara tänkbart att ett övergripande regionalt grepp i

dessa frågor togs av länsstyrelsen. Emellertid är problemen med den administrativa indelningen så betydande att vi finner det vara mindre lämpligt med länsstyrelsen i denna roll.

Som förut nämnts kommer vi i det fortsatta utredningsarbetet att studera om ett kommunalförbund kan få rollen som huvudman. Blir detta möjligt är den regionala överblicken säkerställd. I avvaktan på resultatet av detta utredningsarbete anser vi att regeringen bör avgöra om bilavgifter skall tillåtas inom en viss kommun. Initiativet skall dock ligga hos kommunen och det bör också vara kommunens uppgift att initialt undersöka vilka regionala hänsyn som skall tas och i vilken utsträckning samråd med grannkommuner, grannlän och andra kan vara motiverat. Det underlag som därvid framkommer får föreläggas regeringen i tillståndsärendet. Regeringen avgör sedan utifrån övergripande lokala och regionala aspekter på frågan samt efter prövning av om lagstadgade avgiftskriterier föreligger om bilavgifter skall få förekomma i det särskilda fallet. Omfattningen och underlaget för regeringens prövning belyses närmare i avsnitt 6.2.4.

6.2.3 Användningen av bilavgiftsmedlen

Bilavgifter kommer, även om detta i och för sig inte skall vara styrande för införandet, att generera betydande nettointäkter. Det kunde därvid tänkas att man tillförde den kommunala budgeten dessa medel, ungefär på samma sätt som sker beträffande överskott från parkeringsverksamheten.

Såväl från rättslig synpunkt som med hänsyn till att avgiften bör uppfattas som motiverad har vi bedömt det utomordentligt viktigt att avgiftsnettot återföres till det trafiksystem inom vilket avgifterna har tagits upp. Den enskilde bilisten skall kunna få besked om vart hans avgift går så att dess nytta för förbättring av trafikmiljön kan urskiljas klart.

Från rättslig synpunkt väger det tungt att avgifterna genom att återföras till kollektivet av betalare förstärker sin egenskap av att vara just avgift och inte skatt. Genom att klart åtskiljas från de medel som via gängse kanaler tillföres trafiksystemet såsom bidrag av skattemedel, markeras också bilavgiftsmedlens funktion av att utgöra ett reellt nettotillskott. Det får således inte förekomma att befintlig finansiering reduceras med hänvisning till det tillskott som kommer från bilavgifterna.

Förvaltningen av avgiftsmedlen bör tillkomma den som är huvudman för bilavgifterna, alltså i normalfallet en kommun. Dessa medel skall hållas avskilda från kommunala medel i allmänhet och redovisas för sig. Kostnaderna för bilavgiftssystemet skall också särredovisas. Det som skall fördelas är således skillnaden mellan dessa intäkter och kostnader.

Det är av stor betydelse att avgiftsnettot tillföres sådana objekt inom trafiksystemet som kan förmodas bidra till att det blir en minskning av miljö- och trängselproblemen i det avgiftsbelagda området. Det bör därför föreskrivas i lagen att användningen skall ske med denna inriktning. I och för sig skulle det vara tänkbart att anförtro bestämmandet av hur medlen skall disponeras till den kommun där avgifterna har tagits upp. Man kan dock inte bortse från möjligheten att användningen då blir alltför lokalt präglad. Som tidigare har framhållits kan ökningen av en besvärlig trafiksituation och åtföljande negativa miljöeffekter ofta vara att finna såväl inom det problemtyngda området som i anslutning till det omland varifrån trafikmatningen sker. Beroende på regionens storlek kan detta omland vara större eller mindre. Det är i dessa fall av stor betydelse att investeringar i nya trafikmedel och drift av olika trafikanläggningar sker utifrån ett regionalt snarare än lokalt perspektiv.

Med hänsyn till det anförda finns det anledning i likhet med vad vi föreslår beträffande tillåtligheten av avgifter i det speciella fallet, att tills vidare överlämna även användningen av nettointäkterna till avgörande av regeringen. Det bör därvid ankomma på regeringen att avgöra hur lång framförhållning i fråga om intäktsanvändningen som bör gälla. Regeringens beslut i frågor om användningen bör fattas första gången i samband med att bilavgifter inom det aktuella området tillåtes.

Beslutets innehåll bör vara så konkret att det för den enskilde avgiftsbetalaren står helt klart till vilket eller vilka objekt avgifterna skall gå. Det bör inte förekomma andra begränsningar i destinationen än att medlen skall användas till det trafiksystem som har anknytning till det område där avgiften tas upp och att medlen skall tillföras sådana objekt som kan antas medverka till att förbättra miljösituationen inom det avgiftsbelagda området.

Med trafiksystemet avses i princip alla anordningar, fasta som lösa, som inrättas för att transportera människor eller gods eller medverka till att sådana transporter blir möjliga. I trafiksystemet ingår också de anordningar som eventuellt behövs för att skydda omgivningen från störningar från trafiken.

Någon begränsning av användningen till enbart byggande bör inte gälla utan det skall även finnas möjlighet att bidra till driftkostnader om detta kan anses leda till att syftet nås. I de fall medel lånas upp för investeringsändamål bör avgiftsintäkterna kunna användas för att betala kapitalkostnaderna.

Även om regeringen således skall bestämma bör det i första hand tillkomma den kommun eller motsvarande som är huvudman att föreslå hur medlen skall fördelas. Genom att kommunen är

medveten om att de regionala aspekterna bör väga tungt vid regeringsbeslutet kan det förutsättas att inriktningen på föreslagna objekt inte endast blir lokal. Det bör dock anmärkas att det bl a för förståelsen och acceptansen av bilavgifterna är betydelsefullt att användningen medverkar till att lösa de lokala problemen.

Ett sätt att garantera att både regionala och lokala hänsyn tas kan vara att kommunen, länstrafikhuvudmannen och det regionala planeringsorganet träffar en överenskommelse om hur man vill använda intäkterna. Som exempel kan nämnas att det i Stockholm finns planer på att stadfästa en sådan överenskommelse i ett avtal mellan Stockholms kommun och landstinget.

6.2.4 Regeringens prövning

Avsnitt 6.2.2 framgår att vi anser att regeringen skall fatta det avgörande beslutet om bilavgifter skall tillåtas inom en kommun eller ej. I avsnitt 6.2.3 har vi redovisat skälen till att vi anser att regeringen också skall besluta hur nettointäkterna av bilavgifter skall användas. Regeringen får alltså enligt vårt förslag avgörandet i två avseenden:

1. om tillåtligheten av avgifter
2. om användningen av intäkter

Om inga särskilda skäl föranleder annat bör båda dessa beslut fattas samtidigt. Avgörande för om regeringen skall tillåta bilavgifter i en kommun eller ej blir huruvida det syfte som anges i 1 § andra stycket föreslagna lagen kan uppfyllas genom avgiftsbeläggning eller inte. Detta har behandlats i avsnitt 6.2.1. Grunderna för beslut om användningen av intäkterna har behandlas i avsnitt 6.2.3.

Det underlag som behövs för regeringens prövning tillhållas av den eller de kommuner som ansöker om tillstånd. Vad som skall ingå underlaget bör regleras av regeringen i den förordning som utfärdas i anslutning till lagen. Vi anser att följande lämpligen bör ingå i underlaget:

- . en väl dokumenterad bakgrundsbeskrivning av trafik- och miljösituationen
- . en beskrivning av syftet och målen med de föreslagna bilavgifterna
- . en översiktlig beskrivning av avgränsningen av det avgiftsbelagda området
- . en översiktlig beskrivning av avgiftssystemets utformning och den avsedda avgiftsnivån
- . ett förslag till plan för användningen av nettointäkterna
- . en konsekvensbeskrivning
- . en redogörelse för vilket samråd som ägt rum och hur de regionala sambanden har beaktats.

En beskrivning av den nuvarande trafik- och miljösituationen samt en redogörelse för syftet och målen med förslaget till bilavgifter i den kommun för vilken tillstånd söks behövs för att regeringen ska kunna bedöma om lagstiftningens krav på syftet med bilavgifter är uppfyllt. Det krävs ingen omfattande beskrivning, men det ska klart framgå att problemen är av sådan art och omfattning att bilavgifter är motiverade. Man bör också precisera ett mål för vilka effekter man vill uppnå med bilavgifterna.

Avgränsningen av det avgiftsbelagda området och avgiftssystemets utformning behöver endast beskrivs översiktlig. Den tänkta avgiftsnivån skall anges, men eventuella undantag etc behöver inte preciseras. De uppgifter som lämnas skall göra det möjligt för regeringen att bedöma om avgiftssystemet är utformat på ett sådant sätt och avgiften bestämts på en sådan nivå att det blir en klart märkbar reduktion av biltrafiken,

dvs om lagstiftningens krav på syftet med bilavgifter kan uppfyllas.

Den eller de kommuner som ansöker om tillstånd att få införa bilavgifter skall upprätta ett förslag till plan för hur nettointäkterna från bilavgifterna skall användas. Av avsnitt 6.2.3 och specialmotiveringen till 2 § framgår att nettointäkterna skall användas inom det trafiksystem som lokalt och regionalt betjänar området där avgiften har tagits upp och på ett sådant sätt att de medverkar till att förbättra miljösituationen inom det avgiftsbelagda området. Det framgår att hela det regionala kollektivtrafiksystemet och även vägprojekt utanför avgiftsområdet anses kvalificerade att ta emot medel från bilavgiftssystemet. Förslaget till plan för fördelning av nettointäkterna bör innefatta stort hänsynstagande till de regionala aspekterna. Det är också viktigt att man lämnar en redogörelse för hur de regionala sambanden har beaktats samt för vilka samråd som har förevarit och vad som framkommit vid dessa.

Regeringen bör i förordning föreskriva de närmare formerna för hur förslaget till plan för fördelning av nettointäkterna från bilavgifterna skall upprättas. Vi anser att det kan vara lämpligt att planen omfattar tio år men att den förnyas vart tredje år.

6.2.5 Utformning av kommunala föreskrifter för bilavgifter

Den eller de kommuner som har fått tillstånd att införa bilavgifter bestämmer hur det avgiftsbelagda området ska avgränsas i detalj, hur avgiftssystemet ska utformas tekniskt och funktionellt, hur stor avgiften ska vara, när avgiftsskyldighet ska gälla etc. Detta skall regleras i lokala föreskrifter som beslutas av kommunfullmäktige.

Avgränsning av avgiftsbelagt område

Det avgiftsbelagda området bör avgränsas så att syftet med bilavgifterna uppnås. Det område där det anses särskilt viktigt att begränsa biltrafiken - och därmed luftföroreningar, buller och trängsel - ska avgiftsbeläggas. Avgränsningen av området bör om möjligt göras så att gränserna uppfattas som naturliga och inte bryter omfattande lokala kontakter.

För att inte avgifter skall belasta viss interkommunal genomfartstrafik som inte har möjlighet att köra förbi området kan det ibland vara nödvändigt att låta några större vägar vara avgiftsbefriade.

Det är viktigt med tydlig information och skyltning för att upplysa om gränserna för det avgiftsbelagda området och eventuella avgiftsfria vägar.

Avgiftssystemets tekniska och funktionella utformning

Bilavgiften kan utformas som en infartsavgift eller som en områdesavgift (eller som en kombination av dessa).

En infartsavgift tas ut vid passagen in till det avgiftsbelagda området. Det innebär att enbart de som passerar över områdesgränsen behöver betala avgift.

En områdesavgift innebär att avgift tas ut även av dem som kör helt inom området utan att passera områdesgränserna. Detta är, speciellt när området är stort, att föredra av rättviseskäl samt därför att effekten av avgiften torde bli större när även de som bor inom området måste betala avgift.

Det elektroniska avgiftssystem som utretts av Stockholms gatukontor och som redovisas i avsnitt 3.2 kan sägas vara en

kombination av områdesavgift och infartsavgift. Avgiftskontroll sker dels vid alla tillfarter till innerstaden, dels i ett snitt genom innerstaden. Ett elektroniskt avgiftssystem av denna typ uppfyller de flesta av de tekniska och funktionella krav som kan ställas på ett avgiftssystem. Det kan fungera både vid en infartsavgift och en områdesavgift, i det senare fallet behöver enbart ett lämpligt antal kontrollsnitt läggas in i området. Systemet är enkelt och användarvänligt, det är lätt att variera och differentiera avgiftsuttag, avgiftstid m m, det är möjligt att ta betalt för varje resa eller varje dag, om man så vill, och övervakningen är tillförlitlig och rättvis. Avgiftsupptagningen och kontrollen fungerar smidigt utan störningar för trafiken samt utan allt för stor påverkan på stadsbilden och gaturummet eftersom det inte behövs kurer eller extra körfält vid kontrollstationerna.

Den registrering och kontroll som sker i det elektroniska systemet kan eventuellt upplevas som integritetskränkande. Vi tror att detta problem går att lösa. Bl a pågår en utveckling av ett s k "smart card" där avgiften kan tas upp utan att bilarna behöver identifieras.

Elektronisk avgiftsupptagning används i liten skala för enskilda vägobjekt i bl a Norge och USA. Ännu finns dock inget större system utvecklat som kan klara t ex de stora trafikmängder som kommer i fråga om Stockholm inför bilavgifter i innerstaden. Utvecklingen av ett sådant system kan beräknas ta åtminstone två år från det att beslut fattas. I avvaktan på detta måste enklare system användas.

Om det avgiftsbelagda området är förhållandevis litet, t ex Göteborgs city, kan en infartsavgift med möjlighet till manuell avgiftsupptagning och kontroll vid områdesgränsen vara en enkel och smidig lösning.

När området är stort och trafikmängderna stora innebär en infartsavgift med möjlighet till manuell avgiftsupptagning att kontrollstationerna blir så stora att de blir svåra att placera ut. Ingreppen i stadsmiljön blir stora och trafiken drabbas av stora fördröjningar vid passagen av områdesgränsen, vilket leder till långa köer och förvärrade miljöproblem utmed de sträckor där köerna uppstår. Det finns också andra problem med t ex arbetsmiljön för dem som skall arbeta vid kontrollstationerna. Som nämnts ovan har infartsavgiften också den nackdelen att alla de som färdas helt inom området slipper att betala avgift. I ett stort område är stort kan det röra sig om betydande trafikmängder.

En bilavgift för stora områden av typ Stockholms innerstad kan tas ut som en områdesavgift i form av ett bilkort. Det är en tekniskt enkel lösning där ett avgiftsmärke - kort för viss tidsperiod eller en dagbiljett - i bilens vindruta utgör bevis för att man erlagt avgift för att få köra inom det avgiftsbelagda området. Hur ett sådant system skulle kunna utformas för Stockholms innerstad har beskrivits i avsnitt 3.3.

Trots att ett bilkortssystem är tekniskt enkelt finns det vissa svårlösta problem främst rörande övervakningen och betalningssystemet. Övervakningen behandlas i avsnitt 6.2.6.

Problemen rörande betalningssystemet gäller främst de bilister som trafikerar området mera sällan, men även dem som startar sin resa inom området. För dessa senare måste avgiften vara betald innan de sätter sig i bilen. Försäljningsorganisationen måste därför vara väl spridd. Biljetter bör t ex kunna säljas på bensinstationer, i tobaksaffärer och kiosker samt på postkontor. Därtill behövs försäljning genom automater i strategiska lägen.

Eftersom man inte kan kontrollera varje bilresa är det inte meningsfullt att sälja enkelbiljetter gällande en resa, utan dagbiljetter utgör den minsta tidsenheten. När det gäller periodkort kan man i första hand tänka sig veckokort eller månadskort. Ett månadskort är enklare för trafikanterna och ger lägre administrationskostnader än ett veckokort. Å andra sidan påverkas resandet sannolikt mer av ett veckokort än ett månadskort. I ett framtida elektroniskt system bör endast en daglig avgift tas ut eftersom trafikanterna då varje dag tvingas överväga om bilresan är värd sitt pris.

Bilkortet kan exempelvis placeras i nedre högra hörnet av bilens framruta. Det blir då bäst läsbart av övervakare som står på trotturen utmed gatan. Kortet bör vara tydligt med olika färg och siffra för varje månad (eller vecka). Storleken kan vara ca 7x10 cm.

Det är svårt att med kontroll från gatukant avgöra om bilkortet tillhör rätt person eller rätt bil. Detta talar för att bilkortet inte ska vara bundet till vare sig föraren eller bilen.

Eftersom den kommun eller de kommuner som inför bilavgiften själva får föreskriva utformningen av bilkortet m m kan bilkortet komma att utformas olika på olika platser i landet.

Detta har, enligt vår mening, ingen betydelse när det gäller ett så tekniskt enkelt system. Det finns emellertid större skäl till en samordning i landet när det gäller elektroniska avgiftssystem och den utveckling av sk "smart cards" som pågår. Denna fråga kommer vi att belysa ytterligare i vårt fortsatta arbete.

Avgiftens storlek

Även avgiftens storlek kan komma att variera på olika platser i landet. Det blir kommunen som bestämmer avgiftstaxan. Avgiften måste dock sättas på en sådan nivå att syftet med bilavgiften uppnås, dvs att biltrafiken märkbart begränsas och därigenom miljön och hälsan förbättras och trängseln minskas. När priset på ett månadskort bestäms måste man ta hänsyn till att effekten av ett månadskort torde vara betydligt mindre än av en daglig avgift.

I ett framtida elektroniskt system torde det vara möjligt att differentiera avgifterna på olika sätt. Det kan t ex vara lämpligt med en högre taxa under högtrafik än under lågtrafik samt med höjd taxa under tider med förhöjda luftföroreningar. Taxan för olika fordonstyper skulle t ex också kunna vara beroende av föroreningsgraden.

Förslaget till lagstiftning ger möjlighet till sådan differentiering. Det är också möjligt att helt undanta vissa fordon från avgift, t ex utryckningsfordon, buss i linjetrafik och fordon med handikapptillstånd.

6.2.6 Övervakning

För att bilavgifter skall ge önskade effekter krävs en hög efterlevnad av bestämmelserna. En hög efterlevnad är också angelägen av rättviseskäl och med hänsyn till det allmänna rättsmedvetandet och behovet av en hög trafikmoral. Det får således inte vara så lätt att undgå avgift att respekten för regler i trafiken urholkas. För att man skall kunna upprätthålla en hög efterlevnad krävs en effektiv övervakning.

Vid ett eventuellt framtida elektroniskt system kommer alla bilar att kontrolleras, antingen genom avläsning av den elek-

troniska brickan eller genom fotografering av registreringsnumret. Kontrollen blir således inte slumpartad utan alla behandlas lika. Detta kontrollsystem får bedömas som mycket säkert, även om det finns vissa problem t ex en risk för att kontrollen upplevs som ett intrång i den personliga integriteten. Dessa frågor kommer vi att behandla utförligare i samband med vårt slutbetänkande.

Ett bilkort som placeras i vindrutan på bilen är betydligt svårare att kontrollera. Speciellt gäller detta den utformning som har föreslagits av Stockholms stad, dvs att bilkortet gäller som områdesavgift utan tullstationer och att innehavet av bilkort inte registreras på fordonet.

I Bergen måste man uppge sitt bilnummer när man köper månads-kort. Bilar med månadskort får köra förbi tullstationerna i särskilda körfält. De passerande bilarna videofilmas vid vissa slumpvis valda tillfällen, vilket gör det möjligt att identifiera bilnumren. Dessa kontrolleras därefter mot förteckningar över bilnummer för fordon med månadskort. Om giltigt månadskort saknas skickas avi för kontrollavgift till fordonsägaren per post.

Ett motsvarande system i Stockholm eller Göteborg skulle innebära att alla som köper månadskort eller dagbiljett måste registrera sitt bilnummer. Fotograferingen av bilnummer skulle kunna ske slumpvis vid kontrollstationer såväl vid avgiftsområdets gräns som på huvudgator inne i området. Systemet ställer emellertid stora krav på biljettförsäljningen. Vid varje försäljningsställe behövs en terminal med direktkoppling till det register som håller reda på vilka som köpt biljett. Detta gäller också de automater som krävs för försäljning av dagbiljetter. Automaterna måste således utrustas med ett tryckknappsystem för att man vid köp av dagbiljett samtidigt ska kunna ange sitt bilnummer. På övriga försäljningställen ska expediten registrera bilnumret. Systemet är

tekniskt möjligt men ger genom sin storlek tillfälle till många maskin- och tryckfel.

Ett kontrollsystem enligt Bergenmodell innebär uppbyggnad av dataregister och videofotografering. Det måste därför utformas så att integriteten skyddas enligt data- och sekretesslagstiftningen. Tillstånd krävs från Datainspektionen och för videofotograferingen från länsstyrelsen. Eftersom videofotografering och registrering av fordonspassager endast ska ske slumpvis vid enstaka tillfällen torde det bli möjligt att få de tillstånd som krävs. Den norska datainspektionen har medgivit Bergen att högst fyra timmar per dag registrera passerande bilar.

Enligt vår uppfattning skulle uppbyggnaden av ett kontrollsystem enligt Bergenmodell bli relativt komplicerat. Komplexiteten skiljer sig inte i betydande grad från den i ett elektroniskt system. Det kan därför finnas skäl att hitta en enklare lösning som ett första steg på vägen mot ett mer sofistikerat elektroniskt bilavgiftssystem.

Områdesavgifter av den typ som Stockholm föreslagit och som beskrivs i avsnitt 3.3 bör övervakas inom hela området eftersom det krävs avgift också för att köra helt inom området. Övervakningen sker lämpligen med stickprovskontroller på olika delar av gatunätet. Hur övervakningen praktiskt kan utföras är bl a beroende av befogenheterna hos den kontrollerade personalen samt om systemet möjliggör kontroll av även parkerade fordon.

Kontroll av parkerade fordon är i första hand tänkbar om bilavgiften gäller hela dygnet, men skulle med stora problem även kunna vara en metod vid tidsbegränsade avgifter. Det förslag till utformning av områdesavgifter som har diskuterats i Stockholm möjliggör inte kontroll av parkerade fordon. Avsikten har nämligen varit att bilkortet skall kunna tas ur

bilen och användas som färdbevis på kollektivtrafiken. Det finns emellertid även andra skäl som talar emot en kontroll av parkerade fordon. En sådan kontroll drabbar i första hand de som parkeras på gatumark. Fordon parkerade på privat tomtmark går fria, vilket är olyckligt med tanke på att en stor del av bilpendlarna parkerar på tomtmark. Dessa trafikanters fordon måste därför kontrolleras i rörelse. Även boendeparkerarnas fordon måste kontrolleras vid färd eftersom de har tillstånd för långtidsuppställning på gatumark inom den egna bostadszonen. Kontroll av fordon vid färd behövs naturligtvis också för att styra bort genomfartstrafiken från gatorna i det avgiftsbelagda området. Ett helt rättvist kontrollsystem torde därför kräva att det är fordon i rörelse som kontrolleras. Å andra sidan är det betydligt enklare att kontrollera parkerade fordon. Den kontrollen kan inordnas i den ordinarie parkeringsövervakningen och man får lättare att upptäcka fusk och förfalskningar med dagbiljetter och månadskort. Om övervakningen koncentreras till de uppställda fordonen blir dock bilavgiftssystemet i praktiken rätt likt det vanliga parkeringssystemet. Det ligger då nära till hands att istället för områdesavgift höja parkeringsavgifterna. Vår slutsats är därför att övervakningen av områdesavgiften bör ske av fordon i rörelse. Vårt lagförslag är också så utformat att det blir möjligt att ta ut en avgift för rätten att framföra fordon på det allmänna väg- och gatunätet.

Kontrollen kan antingen ske genom polisen eller av kommunala parkeringsvakter (även personal från bevakningsbolag på entreprenad).

Övervakning genom polisens försorg kan ske på samma sätt som vid en vanlig polisrazzia, då ju polisen kan kontrollera innehav och giltighet av olika dokument. På samma sätt skulle innehavet av giltigt bilkort kunna kontrolleras. Metoden är ur kontrollsynpunkt effektiv.

På grund av begränsade personalresurser har polisen små möjligheter att vare sig i dagsläget eller senare utföra någon effektiv övervakning av efterlevnaden av bilavgifter. I praktiken torde det innebära att kontroll av att bilavgift är betald endast kommer att kunna ske i samband med kontroller av annat slag.

Om polisen inte bedöms kunna ställa erforderliga resurser till förfogande för en effektiv övervakning kan en möjlighet vara att utvidga de kommunala parkeringsvakternas befogenheter så att även dessa ges rätten att stoppa fordon för kontroll. I debatten har också förekommit förslag om kommunala trafikpoliser för att bättre klara trafikövervakningen i storstäderna. Dessa frågor har vi inte haft möjlighet att studera närmare inför framläggandet av vårt delbetänkande om bilavgifter. Kontrollen av bilavgifter får därför tills vidare förutsättas ske av personal som inte har rätt att stoppa fordon.

Övervakningen skulle då kunna tillgå på följande sätt: Bilar som väntar vid rött ljus t ex i en signalreglerad korsning kontrolleras med avseende på sitt innehav av giltigt färdbevis. Detta skall finnas på föreskriven plats och vara väl synligt. Till skillnad från vad som gäller vid en polisrazzia måste kontrollen inskränka sig till ren observation utifrån. Någon kommunikation med bilens förare kan inte påräknas och förarens identitet kan inte fastställas på platsen. Bilkortet kan därför inte vara personligt. Kortet måste antingen följa bilen eller vara helt obundet, dvs kunna användas i vilken bil som helst. Ur kontrollsynpunkt torde det senare vara att föredra. Ansvaret för att betala en ev kontrollavgift vid förseelse måste knytas till fordonets ägare, vilken kan vara en annan än föraren. Detta förutsätter att ägaransvar införs. I de fall då något giltigt bilkort inte kan observeras på den föreskrivna platsen antecknas fordonets registreringsnummer samt tidpunkt och plats för förseelsen.

Den skisserade övervakningsmetoden inriktas på fordon som tillfälligtvis står stilla. Tekniskt sett är dock fordonen i trafik, dvs ej parkerade eller uppställda. Övervakningen kan också utföras i anslutning till att fordonen stannar för parkering. Den övervakande personalen måste förutom den vanliga utbildningen till parkeringsvakt ha en särskild utbildning för bilavgiftsövervakning. Denna utbildning får tillhandahållas av kommunen och utformas i samråd med rikspolisstyrelsen och trafiksäkerhetsverket.

Den metod som här skisseras har använts i Singapore sedan 1975 och uppges fungera väl. Förutom bilnumret antecknas i Singapore även bilens färg och typ. Förutsättningarna är emellertid olika i Sverige och i Singapore. I Singapore är man t ex inte så van att protestera mot myndigheterna som vi är i Sverige.

Ur rättsäkerhetssynpunkt finns det vissa svårigheter med en enbart visuell kontroll av fordon i trafik. På grund av mörker, vädersituation etc kan det vara svårt att med säkerhet avgöra om bilkortet eller dagbiljetten är giltigt. Dessutom kan registreringsskyltarnas tre bokstäver och tre siffror lätt förväxlas. Detta visar också resultaten av de försök som refereras i avsnitt 3.5. Möjligheterna att ha ett förfalskat kort är förmodligen rätt stora eftersom kortet behöver ha en enkel utformning för att giltigheten snabbt ska kunna avläsas från trottoarkanten. Det finns också risk för tvister där bilföraren påstår att kortet fanns med, men att det skymdes av smuts eller hade ramlat ned, eller att han påstår att fordonet aldrig har varit på platsen.

En möjlighet att förstärka bevisföringen och rättsäkerheten skulle kunna vara att fotografera misstänkta bilar så att bilnummer och avsaknaden av giltigt kort framgår. Det skulle kunna göras av övervakarna med bärbar kamera eller videokamera. Ett problem med detta är emellertid att personer i fram-

sätena även kommer att fotograferas. Ansiktena måste sannolikt raderas bort eller skärmis av på de fotografier som skall utgöra bevis om ogiltigt färdbevis. Detta måste förmodligen ske manuellt och det går inte att undvika att granskarerna får se samtliga personer som fotograferas. Att i hård trafik med bärbar kamera fotografera fordon och dess förare framifrån upplevs säkert som en otrevlig och otrygg arbetsuppgift. Ett bättre sätt att säkerställa bevisningen är då att låta varje överträdelse antecknas av två samtidigt närvarande övervakare som arbetar oberoende av varandra. I de fall registreringarna helt överensstämmer bör garantin för att felbeskrivningar eller förväxlingar inte gjorts vara god.

Sammanfattningsvis anser vi att övervakningen av områdesavgifter med bilkort medför vissa problem. I ett första skede torde den behöva ske med hjälp av för uppgiften särskilt utbildade och förordnade kommunala parkeringsvakter som står vid trottoarkant och kontrollerar om passerande bilar har giltigt färdbevis. Det är viktigt att kontrollen blir av den omfattningen inom hela det avgiftsbelagda området att efterlevnaden av skyldigheten att betala bilavgift blir hög.

6.2.7 Reaktion vid överträdelse av föreskrift om bilavgifter

I ett framtida elektroniskt avgiftssystem i enlighet med avsnitt 3.2 kontrolleras alla fordon, antingen genom avläsning av den elektroniska brickan eller genom fotografering av registreringsnumret. Detta innebär att det blir möjligt att tillåta efterhandsbetalning av de som fotograferas. Detta är praktiskt för bilisten eftersom han själv inte behöver vidta någon åtgärd i förväg. En nackdel är att administrationen blir besvärlig om många fordon fotograferas. För att begränsa antalet efterhandsbetalare krävs att priset är tillräckligt mycket högre än priset för passage med bricka, exempelvis 50 % högre än normal avgift. Med denna möjlighet till efter-

handsbetalning krävs inget sanktionssystem i form av kontrollavgift eller dylikt.

Om man skall få hög efterlevnad av en bestämmelse om områdesavgift med bilkort enligt avsnitt 3.3 krävs dock sannolikt både en effektiv övervakning och kännbara sanktioner vid överträdelser.

Det sanktionssystem som vi föreslår överensstämmer i princip med det som finns för felparkeringar. Vid felparkering utgår en felparkeringsavgift, vid överträdelse av föreskrift om bilavgift blir man skyldig att betala en kontrollavgift.

Regeringen får ange det högsta och lägsta belopp som kontrollavgiften får fastställas till. Inom dessa gränser fastställer kommunen kontrollavgiften.

Fordonets ägare ansvarar för att kontrollavgiften betalas.

De medel som kommer in av kontrollavgifterna skall tillföras bilavgiftsnettot och användas på det sätt som har bestämts för detta.

6.3 Bilavgifter vid inkomstskatteberäkning

Med hänsyn till syftet med bilavgifter kan det starkt ifrågasättas huruvida sådana avgifter skall få avräknas vid beräkning av skattepliktig inkomst. Det kan antas att effekten av bilavgifter skulle bli avsevärt kraftigare om någon avräkning inte var tillåten. En ordning där avräkning av bilavgifter inte medges ligger därför nära till hands. Ur principiell synpunkt får dock bilavgifter, i likhet med de övriga utgifterna för en bilresa som idag är avdragsgilla, anses utgöra kostnader för inkomsternas förvärvande. Frågan huruvida bilavgifter skall särbehandlas i detta avseende får därför yt-

terligare övervägas. Vi anser att frågan bör beaktas i samband med beredningen av förslaget till nytt skattesystem. Tills vidare inskränker vi oss till att i detta avseende föreslå ändring i kommunalskattelagen i så måtto att det därigenom klargöres att kontrollavgiften inte skall vara avdragsgill.

7. SPECIALMOTIVERING

7.1 Inledning

Med hänvisning till vad som upptagits under avsnitt 6.2 anser vi att bilavgifter enligt vårt förslag kan statsrättsligt bedömas som avgifter. Detta förhållande gör att det är möjligt för riksdagen att delegera en betydande del av föreskriftsmakten. Vårt förslag till lag om bilavgifter har, vad gäller regleringen av efter vilka förutsättningar bilavgifter får förekomma, därför en utpräglad karaktär av ramlag. Lagtexten anger endast de grundläggande förutsättningarna för bilavgifter, medan tyngdpunkten i utformningen av föreskrifter för tillämpningen i det enskilda fallet är lagd på kommunerna. Vilka kommuner som skall komma i fråga för bilavgifter lämnas till regeringens avgörande. Det blir också regeringen som efter förslag från avgiftsupptagande kommun bestämmer om hur intäkterna skall användas. Riktlinjer för dessa avgöranden anges i de syftesbestämmelser som finns i lagförslaget.

Lagen förutsätts kompletterad med en förordning där regeringen dels anger såväl de formella som andra krav som skall gälla för en kommuns framställning om tillstånd till avgiftsbeläggning, dels föreskriver vilket bakgrundsmaterial m m som skall förekomma vad gäller bestämmandet av intäktsanvändningen. I förordningen bör vidare ges kompletteringar till lagen vad gäller reaktionssystemet såsom kontrollavgiftens storlek, verkställighetsföreskrifter för indrivning av obetald kontrollavgift, bestämmelser om utmärkning av avgiftsbelagt område m m.

7.2 Lag om bilavgifter

1 §

I paragrafens första stycke fastställles att huvudmannskapet för bilavgifter tillkommer den kommun där avgifterna skall tas upp. Bakgrunden till detta ställningstagande har utvecklats i den allmänna motiveringen, avsnitt 6.2.2. Även om det ur administrativ och föreskriftsteknisk synpunkt troligen är enklast om de kommuner som kan komma i fråga för tillstånd till avgiftsbeläggning inskränker bilavgiftsområdet till den egna kommunen är det möjligt att tillstånd skall kunna ges till flera kommuner gemensamt. Detta kan tänkas vara motiverat då tätbebyggelse i två kommuner direkt gränsar till varandra och det då är naturligt att ha ett gemensamt avgiftsbelagt område. Ett gemensamt område medför dock vissa problem. Varje kommun förutsätts ha suverän beslutanderätt inom sitt område, vilket leder till att exakt likalydande beslut om föreskrifter måste fattas i de båda kommunernas beslutande församlingar. Ett måhända smidigare sätt att lösa dessa och andra problem kan vara att berörda kommuner bildar kommunalförbund för att reglera och sköta bilavgiftssystemet. Regler om kommunalförbund finns i kommunalförbundslagen (1985:894). Vad som i föreliggande förslag har bestämts om kommun har i så fall avseende på kommunalförbundet. Föreskrifter får således beslutas av förbundet som också kan ombesörja övervakning och medelsadministration.

Avgörande för om bilavgifter skall få förekomma i en kommun är huruvida det syfte som anges i paragrafens andra stycke kan uppfyllas genom avgiftsbeläggning. Bedömningen härvidlag tillkommer regeringen. Underlaget för prövningen förutsätts framlagt av den kommun som ansöker om tillstånd. Vad som skall vara upptaget i detta underlag bör regleras av regeringen i den förordning som utfärdas i anslutning till lagen.

Omfattningen och beskaffenheten av beslutsunderlaget kommenteras närmare i den allmänna motiveringen, avsnitt 6.2.4. Regeringens avgörande av tillståndsfrågan skall ske i form av ett beslut. Om inte särskilda skäl föranleder annat bör det samtidigt fattas beslut om användningen av nettointäkterna.

Med motorfordon avses i enlighet med vad som gäller enligt vägtrafikkungörelsen (1972:603) fordon som ej är terrängmotorfordon och som är inrättat

1. huvudsakligen för att självständigt användas till person- eller godsbefordran eller
3. för annat ändamål som anges under punkt 1 om fordonet ej är att anse som traktor eller motorredskap.

Detta innebär att de fordon som kan avgiftsbeläggas är personbilar, bussar, lastbilar, motorcyklar och mopeder.

Det som avgiftsbeläggs är rätten att framför motorfordon. Förhållandet att ett fordon befinner sig inom avgiftsbelagt område är således inte i sig tillräckligt för att avgiftsskyldighet skall föreligga. Det krävs också att det framföres.

I detta sammanhang bör också framhållas att avgiftsplikten avser framförande endast på det allmänna gatu- och vägnätet, alltså på gator och allmänna platser som är upplåtna för trafik samt på allmänna vägar. Det bör anmärkas att det inte, såvitt här är aktuellt, har någon särskild betydelse om gatan eller vägen är statlig eller kommunal. I den mån särskilt beaktande bör ske av vem som är väghållare får det bli en del av regeringens beslutsunderlag vid prövning av tillståndsfrågan. Avgiftsplikt föreligger inte vid framförande på enskild väg, om någon sådan skulle finnas inom området. Inte heller är framförande inom byggnader såsom enskilda parkeringshus och enskilda transportvägar inom en byggnad avgiftsgrundande.

Paragrafens andra stycke är grundläggande för hela lagstiftningen om bilavgifter. I detta stycke anges det syfte som skall vara styrande för om avgiftsbeläggning skall få förekomma.

För att avgifter skall kunna komma i fråga skall det vara fastställt att trafiksituationen med avseende på miljöstörningar och trängsel är så ansträngd att biltrafiken medför negativa förhållandena i dessa avseenden och att det av i första hand hälso- och miljöskäl är befogat med en minskning av biltrafiken. Även framkomlighetsskäl får beaktas men bör tillmätas mindre vikt än hälso- och miljöskälen. För att syftet skall kunna förväntas bli förverkligat bör det också bedömas att avgiftsbeläggning kan åstadkomma en signifikant effekt i form av minskning av biltrafik och reduktion av luftföroreningar, buller, trängsel eller andra betydande miljöolägenheter.

Syftesbestämningen medger däremot inte att bilavgifter primärt införs för att finansiera utbyggnad av vägar, kollektivtrafikansläggningar och liknande. Att förekomsten av bilavgifter förutom den direkta minskningen av biltrafikmängden också medger en förstärkning i nämnda avseenden, vilket indirekt kan leda till en förbättring såväl på miljösidan som på framkomligheten m m är inte på samma sätt styrande för huruvida avgiftsuttag skall medges.

2 §

Paragrafen reglerar beslutsrätten vad gäller användningen av de medel som bilavgifter inbringar och anger efter vilka grunder medlen skall disponeras.

Systemet med bilavgifter skall bära sina egna kostnader. Vad som kan disponeras utgöres således av de medel som återstår

sedan driftskostnaderna reglerats. Med driftskostnader avses samtliga kostnader som uppkommer till följd av att bilavgifter tas ut. Det är såväl kapitalkostnader p g a investeringar som gjorts i tekniska och administrativa anordningar som personalkostnader. I den mån den personal som ombesörjer bilavgiftskontroll även har andra arbetsuppgifter inom kommunen får således en fördelning ske av lönekostnaden på respektive uppgifter.

Hur nettointäkterna skall användas beslutas av regeringen. Regeringen har därvid två vägledande riktlinjer att följa. Det första kravet som måste uppfyllas är att användningen av medlen skall ske inom det trafiksystem som betjänar området där avgiften tagits upp. Vidare måste medlen tillföras detta trafiksystem för investering eller drift av sådana objekt eller åtgärder som kan antas medverka till att förbättra miljösituationen inom det avgiftsbelagda området. Av paragrafen framgår också att avgiftsmedlen även får användas för åtgärder som inte påverkar miljösituationen inom det avgiftsbelagda området. Detta är tillåtet om införandet av avgifter medför en ökad belastning på trafiksystemet utanför avgiftsområdet och det därför krävs skyddsåtgärder där. Detta har närmare utvecklats i den allmänna motiveringen, avsnitt 6.2.3.

Med trafiksystem avses i princip alla anordningar, fasta som lösa, som är inrättade för att transportera människor eller gods eller medverka till att sådana transporter är möjliga att utföra. I trafiksystemet ingår också de anordningar som eventuellt behövs för att skydda omgivningen från störningar från trafiken, t ex bullervallar, speciella fönsterkonstruktioner etc.

Den anknytning som skall finnas mellan de objekt som tillföres medlen och området där avgiften tas upp behöver inte vara fysiskt omedelbar. Även ett vägbyggnadsprojekt kring det avgiftsbelagda området kan sägas betjäna trafiksystemet inom

detta område om det kan förväntas att förverkligandet av vägen skulle medföra att området avlastades en del biltrafik och därmed får en minskning av exempelvis luftkvalitetsproblemen. Motsvarande betraktelsesätt är tillämpligt för de medel som tillförs kollektivtrafiksystemet. Eftersom detta till betydande del kan antas sträcka sig utanför det avgiftsbelagda området skulle en begränsning av medelstilldelning endast till detta område vara opraktisk. I de flesta fall får kollektivtrafiksystem med anslutning i någon utsträckning till ett avgiftsbelagt område anses vara i sin helhet kvalificerat för att kunna ta emot medel från bilavgiftssystemet.

Regeringen får i förordning ange det underlag som skall finnas för dess bestämmande av användningen. Efter att bilavgifter varit föreskrivna en viss tid och de första objekten som tillförts medel har förverkligats kan det uppkomma behov av att fatta nya beslut om användningen. Vilken tidsperiod som besluten skall omfatta får regeringen bestämma.

I den mån det bedöms finnas behov av reglering av hur medlen skall förvaltas från tiden för upptagandet till användningen får det tillkomma regeringen att förordna om detta. Ges inga särskilda föreskrifter härvidlag sker förvaltningen efter vad som eljest gäller för kommunala medel.

3 §

Det är kommunen som bestämmer avgiftsnivå och ger de föreskrifter som erfordras för bilavgiftssystemet. Detta innebär att såväl avgiftsnivå som avgiftsbelagd tid m m kan vara olika i olika kommuner. Närmare beskrivning av hur utformningen av de lokala föreskrifterna kan ske ges i den allmänna motiveringen avsnitt 6.2.5.

Beslut om kommunernas föreskrifter om bilavgifter skall fattas av kommunfullmäktige. Fullmäktiges beslut kan överklagas

enligt 7 kap 1 § kommunallagen (1977:179, s k kommunalbesvär.

Eftersom bilavgifter kan sägas utgöra en form av kommunala avgifter skulle, om några särskilda regler inte ges, allmänna kommunalrättsliga principer bli tillämpliga på avgiftssättningen. I detta sammanhang är det närmast den s k självkostnadsprincipen, som innebär att en verksamhet inte får avgiftsbeläggas utöver vad som erfordras för att dess egna kostnader blir täckta, som skulle kunna anföras till efterföljd. Av naturliga skäl kan det inte komma i fråga att avgiftssättningen skulle ske utifrån en beräknad självkostnad. I denna paragraf anges därför vad som skall vara styrande för avgiftssättningen. Det regleras således att avgifterna skall bestämmas så att syftet, en minskning av biltrafiken, uppnås. Detta innebär att avgifter inte kan sättas så lågt att någon nämnvärd minskning inte uppnås. Om man genom att sätta en låg avgift erhåller en i stort sett oförändrad biltrafikmängd och därmed en hög total nettointäkt som kan användas för trafiksystemet, uppfylles således inte det primära syftet för bilavgifterna. Eftersom det är detta syfte som skall vara ledande betyder det att avgifterna måste sättas högre, närmare bestämt så högt att det blir en klart märkbar reduktion av biltrafiken, för att tillämpningen skall vara syftestrogen.

Avgifterna får differentieras så att de varierar mellan t ex olika typer av fordon och olika tider på dygnet. Det är således möjligt att t ex ha olika avgift för lastbilar, personbilar och motorcyklar eller att helt avgiftsbefria vissa fordon som t ex utryckningsfordon, bussar i linjetrafik och handikappfordon. Avgiftens storlek för olika fordonstyper kan också göras beroende av mängden avgasutsläpp och dess farlighet.

4 §

Hur övervakning av efterlevnaden av bilavgiftsregler kan utformas belyses i den allmänna motiveringen avsnitt 6.2.6. Även om ägaren enligt 6 § ansvarar för att kontrollavgiften betalas är den ytterst betalningsansvarige den som förde bilen vid det tillfälle då överträdelsen begicks. Detta innebär att ägaren har rätt att återfå utgiven kontrollavgift av föraren.

5 §

Det tillkommer regeringen att ange gränserna för kontrollavgiftsnivån. Kommunerna fastställer kontrollavgiften inom de gränser som anges av regeringen. Det är härvid inget som hindrar att kontrollavgiften fastställs till olika belopp för olika slags överträdelser.

6 §

Av 7 § bilregisterkungörelsen (1972:599) framgår att den som innehar ett fordon på grund av kreditköp med förbehåll om återtaganderätt eller som innehar ett fordon med nyttjanderätt för bestämd tid minst ett år skall anses som ägare vid tillämpning av kungörelsen.

7 §

Lagen om kommunal parkeringsövervakning föreslås ändrad så att parkeringsvakter efter särskilt förordnande blir behöriga att meddela anmärkning vid överträdelse av bilavgiftsföreskrift.

Anmärkningen skall antingen överlämnas eller fästas på fordonet i anslutning till överträdelsen eller sändas till ägaren

inom 14 dagar. Sker inte detta blir följden att någon kontrollavgift inte får utgå.

8-18 §§

Regleringen motsvarar i huvudsak vad som gäller enligt lagen (1976:206) om felparkeringsavgift, varför det hänvisas till dess förarbeten, se prop 1975/76:106.

19 §

De medel som kommer in av kontrollavgifterna tillföres bilavgiftsnettot och användes på grundval av vad regeringen har bestämt om detta.

7.3 Lag om ändring i lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning

Vårt förslag innebär att det skall bli möjligt att utföra övervakning av bilavgiftsföreskrifter med hjälp av därtill förordnade parkeringsvakter. Lagtekniskt regleras detta genom att lagen om kommunal parkeringsövervakning (1987:24) föreslås kompletterad med bestämmelser om övervakning av bilavgiftsföreskrifter.

Eftersom lagstiftningen således inte endast kommer att reglera övervakningen av parkeringsföreskrifter bör detta markeras i lagens rubrik genom att det tillägges "m m".

1 a §

I paragrafen regleras ett nytt begrepp, nämligen bilavgiftsövervakning. Därmed avses övervakning av att de föreskrifter

som utfärdats av en kommun för reglering av bilavgifter efterlevs. Det sanktionssystem som skall tillämpas vid överträdelser framgår av lagen om bilavgifter.

7 §

Förutsättningarna för att parkeringsakter skall vara behöriga att ombesörja bilavgiftsövervakning regleras i denna paragraf. Endast personer som har förordnats till parkeringsvakter enligt lagen om kommunal parkeringsövervakning kan komma i fråga. Det krävs dessutom särskilt förordnande för att parkeringsvakten skall vara behörig att ombesörja parkeringsövervakning. Det är därvid inget som hindrar att samtliga parkeringsvakter i en kommun erhåller sådan behörighet om förutsättningarna därför i övrigt föreligger.

Vad som föreskrives i lagen om kommunal parkeringsövervakning beträffande parkeringsövervakning och parkeringsvakter skall i tillämpliga delar gälla för bilavgiftsövervakning och för de parkeringsvakter som förordnats att ombesörja sådan övervakning. I det kommunala beslut som skall ligga till grund för bilavgiftsövervakningen skall således övervakningsområdet och minsta antal parkeringsvakter anges. Vad som föreskrivs i 3 § om underrättelser till polismyndighet, i 4 § om samråd samt i 5 § beträffande utbildning skall också gälla vid bilavgiftsövervakning. I likhet med vad som gäller för utbildning av parkeringsvakter bör det tillkomma regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att ge föreskrifter i detta avseende.

7.4 Lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370)

20 §

Kontrollavgift enligt lagen om bilavgifter bör vid beräkning av inkomst i skattehänseende behandlas på samma sätt som närliggande sanktionsavgifter, såsom felparkeringsavgift och kontrollavgift enligt lagen (1984:318) om kontrollavgift vid olovlig parkering. Således får avdrag inte göras för sådan avgift.

RESERVATIONER OCH SÄRSKILDA YTTRANDE

Reservation av ledamoten Görel Bohlin

Jag reserverar mig mot förslaget om bilavgifter enligt detta betänkande.

Utredningens uppdrag är

"att klargöra konsekvenserna av samordnade insatser, dvs då såväl miljöförbättrande förbifarter byggs ut, kollektivtrafikstandarden förbättras som nya styrmedel införs". (Direktiven s 5).

Jag anser att utredningen genom politiska påtryckningar tvingats börja i fel ände, nämligen genom förslagen i detta delbetänkande som, om de genomförs, ger en kommun möjlighet att ta ut en kommunal bilavgift - områdesavgift - av trafikanterna. Eftersom de elektroniska systemen ännu är dyra och inte problemfria föreslås att en bilavgift redan nu får tas ut på enklare sätt, nämligen genom ett periodkort. Ett sådant avgiftssystem skulle medföra en reducering av trafiken i Stockholms centrum vid en kortavgift på 300 kronor - med endast ca 6 procent enligt utredningen samtidigt som kortet ger en sorts "mängdrabatt", vilket motverkar en trafikbegränsning. Ett periodkort som enligt förslaget skall placeras på bilens vindruta innebär avsevärda avläsnings- och kontrollsvårigheter.

Alternativa färdvägar för bilisterna finns i de flesta fall inte. Om bilavgifter dessutom skulle komma att genomföras i enlighet med Vägverkets utredning förvärras situationen ytterligare.

Effekten blir stora stockningar i trafiken. Kringfartsleder måste därför ovillkorligen komma före eventuella områdesavgifter.

Stockholmstrafiken består till 60 procent av yrkestrafik och till 25 procent av genomfartstrafik. Yrkestrafiken måste ha god framkomlighet även inom centrum. Ökad framkomlighet genom minskad trafik till följd av bilavgifter och tidsvinster blir marginell - se ovan - varför ett periodkort istället leder till fördyring för nyttotrafiken och fördyring för konsumenten. För genomfartstrafiken krävs förbifarter och kringfartsleder. Den bilist som drabbas hårdast av ett bilavgiftssystem blir tveklöst den med små ekonomiska marginaler, ofta barnfamiljen.

Ett överförande av en stor andel personbilsresenärer till kollektivtrafik, vilket är ett syfte med bilavgifter, ser jag som praktiskt omöjligt f.n. Skälet är att det tar tid med spårutbyggnad och bussanskaffning. En ökning av kollektivtrafiken bör dessutom inte ske genom ökat antal dieselbussar, eftersom dieselmotorerna inte är problemfria ur miljösynpunkt.

Ett bilavgiftssystem enligt förslaget är enligt min mening att betrakta som en extra skatt på bilismen i form av en kommunal punktskatt. Jag motsätter mig detta. Jag anser också att förslaget ur denna aspekt bör prövas av konstitutionsutskottet och lagrådet.

Om avgift tas upp vid infarten till nybyggd kringfartsled (typ Österleden) är detta däremot enligt min mening en avgift och acceptabel också som finansieringsinstrument.

Det rimliga hade varit att kommitténs arbete inletts med en genomgång av alla de åtgärder som kan och bör vidtagas för att förbättra trafikföringen, göra trafiken smidigare och leda den förbi stadskärnorna så som i direktiven uttrycks "ett samlat förslag". Utbrytningen av frågan om bilavgifter har skett på initiativ av (s) i Stockholms kommun och Stockholms läns landsting och beslutet om detta har voterats fram inom kommittén. Mot förslaget har då stått förutom de tre borgerliga ledamöterna såväl ordföranden som sekretariatet och de flesta experterna - sekreterare och experter dock utan röst rätt.

Reservation av ledamoten Lennart Olsson1. Nej till delbetänkande

Kommittén skall enligt sina direktiv ta fram ett samlat underlag för begränsning av trafikens hälso- och miljöeffekter i storstadsområdena.

En majoritet i kommittén har förhindrat detta med sitt krav på ett delbetänkande om bilavgifter.

Enligt min mening skall bilavgifter vara en del i ett sammanhållet program för att klara storstadstrafiken.

Då väsentliga delar för ett sådant program ännu inte kan redovisas är det fel att nu lägga förslag om bilavgifter som ett delbetänkande.

Någon tidsvinst av betydelse erhålles inte heller genom denna metod. Ett omfattande regionalt arbete med belysning av olika åtgärder för att förbättra miljön och tillgodose resbehov måste göras. Detta regionala arbete kan ske utan ett formellt förslag från kommittén. Därigenom skulle tidpunkten för genomförande inte påverkas nämnvärt om kommittén stod fast vid direktivens uppdrag om att ett samlat underlag redovisades under 1989.

2. Fler syften än att minska trafiken

Syftet med bilavgifter skall inte bara vara att begränsa biltrafiken. Även viktiga åtgärder som leder till effektivare trafiksystem som minskar köer, förkortar körtider och körsträckor måste ges hög prioritet då dessa kan ge betydande miljövinster.

3. Nej till biltullar och "SL-kort-system"

I storstadsområdena, som kommittén skall behandla, är biltullar (infartsavgifter) med manuella system helt orimliga.

Detta beroende både på den miljöstörning och det utrymmeskrav biltullstationerna skulle medföra. "SL-kort-systemet" är en form av områdesavgifter för fordon i rörelse. Det saknas idag möjlighet till effektiv kontroll av denna metod.

Områdesavgifter som idé är för bra för att försök som riskerar att bringa hela systemet i vanrykte skall kunna tillstyrkas.

4. Renare fordonsavgaser bör stimuleras

Områdesavgifternas primära syfte är bl a att förmå bilister att ompröva sitt bilkörande. För de fordon som ändå finns kvar skall konstruktionen av avgiften kunna stimulera till renare fordon. Förslagsvis bör införas tre avgiftsnivåer där dieselfordon betalar högsta avgift och bensindrivna katalysatorrenade fordon den lägsta. El-bilar bör ha noll-taxa.

5. Regionala miljöavgifter på drivmedel

Som komplement till eller ersättning för områdesavgifter bör regionala miljöavgifter på drivmedel prövas. Också dessa avgifter skall kunna användas till investeringar som ger en bättre total trafikmiljö.

Särskilt yttrande av ordföranden Göte Svenson

Enligt direktiven är det vår huvuduppgift att "ta fram ett samlat underlag för begränsning av trafikens hälso- och miljöeffekter i storstadsområdena". Av direktiven framgår att ett sådant underlag bör bestå av flera olika komponenter, bl a ekonomiska styrmedel i syfte att minska omfattningen av biltrafiken i de delar av storstadsområdena där dess negativa miljöeffekter är mest påtagliga, åtgärder för att främja ett ökat anlitande av kollektiva färdmedel och utbyggnad av perifera trafikleder för att styra bort biltrafik från storstädernas innerområden.

Det är min uppfattning att en ändamålsenlig utformning av de olika delarna i ett samlat underlag beror av hur de vägs mot varandra. I motsats till kommitténs majoritet anser jag därför att vi bort vänta med att lägga fram förslag om bilavgifter till dess det samlade underlaget kunnat presenteras i sin helhet. Ett motiv för majoriteten att bryta ut förslaget om bilavgifter har varit att en sådan utbrytning gör det möjligt att förverkliga detta förslag tidigare. Enligt min mening kan den möjliga tidsvinsten, högst sex månader, inte uppväga de olägenheter som följer av att det utbrutna förslaget nu måste bedömas isolerat från de förslag i övrigt som skall ingå i det samlade underlaget.

Härtill kommer att beslutet om en särbehandling av bilavgiftsförslaget har påkallat en brådska i arbetet, som inte möjliggjort en tillräckligt ingående bedömning av väsentliga frågor. Sålunda har vi inte hunnit färdigbehandla frågan om användning av kommunalförbundsinstitutet i syfte att säkerställa en ändamålsenlig avgränsning av avgiftsbelagt område. Ej heller har det varit möjligt att på ett tillfredsställande sätt belysa frågan om kommuns rätt att avgiftsbelägga färd på statlig väg inom kommunen. Frågan om intäktsanvändningen har fått en summarisk behandling, vilket förklaras av att den står i starkt samband med de ännu inte färdigbehandlade delarna av utredningsuppdraget. Det kan vidare inte uteslutas att utbrytningen av förslaget om bilavgifter kommer att medföra en fördröjning av kommitténs övriga arbete.

De betänkligheter som jag här anfört angående tidpunkten för förslag om bilavgifter hindrar inte att jag i sak biträder det förslag i ämnet som kommitténs majoritet enat sig om.

Särskilt yttrande av ledamoten Åke Askensten

Det är mycket positivt att ett delbetänkande om bilavgifter tagits fram och jag ser ingen anledning att reservera mig. Däremot pekar jag i detta särskilda uttalande på en del frågor, som jag anser bör beaktas i en kommande lag.

Kommunerna - som känner sina egna problem - bör själva få bestämma både om införandet av bilavgifter och om användningen av intäkterna. Men dessa beslut skall kunna överklagas till regeringen.

Bilavgifter bör endast användas till investeringar i miljövänlig kollektivtrafik. Om pengarna investeras i s k kringfartsleder - som i praktiken fungerar som infartsleder - resulterar detta i ökad bilism i regionen och därmed motverkas den miljöförbättring som är huvudsyftet med bilavgifterna.

Bilavgifterna skall betalas enligt principen att ju mer man kör, desto dyrare blir det. Därför är elektroniska system att föredra.

I avvaktan på att elektroniska system tas fram bör någon form av bilkort användas. Det bör dock inte vara något månadskort eftersom de bilister, som betalat för en hel månad, säkerligen fortsätter att köra månaden ut. I lagen bör slås fast att månadskort inte skall få förekomma i samband med bilavgifter. Dagbiljetter och ev veckobiljett är bättre alternativ. Ev kan bilavgiftsbiljetten också gälla på kollektivtrafiken.

Vid manuell kontroll av bilavgiftsbiljetter/bilkort är det nödvändigt att inte bara bilar i trafik utan också parkerade bilar kontrolleras. Kontrollen blir inte tillräckligt omfattande om man nöjer sig med att kontrollera igång varande fordon i köer, vid trafikljus etc.

Det är viktigt att bilavgifterna sätts så högt att det verkligen blir en märkbar minskning av biltrafiken och miljöproblemen. Regeringen bör därför fastställa en avgiftsgräns som inte får underskridas. Risken är annars att bilavgifterna i en del fall bara blir en inkomstkälla.

I lag bör det slås fast att bilavgifter inte skall vara avdragsgilla. Detta bör gälla också parkeringsavgifter. När denna typ av avgifter får dras av innebär det i praktiken att det är skattebetalarna som står för halva avgiften.

En kategori bilister, som inte drabbas av bilavgifter (och inte heller av parkeringsavgifter) är personer med någon form av tjänstebil. Detta är en växande grupp av bilister, bl a därför att skattereglerna är mycket förmånliga. Det nuvarande systemet uppmuntrar faktiskt till ökad bilism. Det bör ersättas av ett system som gör att ju mer en tjänstebil används, desto dyrare skall det bli för bilisten.

Av en rapport till Storstadstrafikkommittén framgår att det nya skatteförslaget snarast förbättrar tjänstebilisternas förmån.

Det bör betonas att det inte räcker med bilavgifter för att få bukt med bilismens negativa effekter. Av en rapport från Storstadstrafikkommittén framgår att bilismens obetalda samhällskostnader bara i Stockholms län uppgår till drygt 5 miljarder kr per år. Större delen av dessa kostnader avser kostnader för olyckor och sjukdomar p g a luftföroreningar, alltså faktorer som belastar sjukvården. En bilavgift på 25 kr per dag i Stockholms innerstad beräknas ge 700 Mkr per år. Då skulle fortfarande över fyra miljarder av bilismens skuldnota i Stockholms län vara obetald. Landsting bör därför ges rätt att införa regionala avgifter eller skatter på drivmedel.

Särskilt yttrande av ledamoten Birgitta Rang

Enligt lagförslaget om bilavgifter är det regeringen som delsgör en kommun tillstånd att införa bilavgifter och dels beslutar om hur kommunen skall använda intäkterna från dessa avgifter.

Jag anser att en kommun, som erhållit regeringens tillstånd att införa bilavgifter, självständigt skall kunna besluta om intäkternas användning. Riksdagen har under årens lopp överlämnat allt större ansvar för den totala miljön, allt från markplanering, trafik, hälsoskydd till miljöfarlig verksamhet, åt kommunerna själva. Det måste därför vara möjligt för regeringen att förlita sig på att en kommun också kan ansvara för användningen av intäkterna från bilavgifterna.

Om fler kommuner är berörda av ett införande av bilavgifter måste det vara naturligt att dessa tillsammans beslutar om intäkternas användning. Detta samråd kan medföra att kommunerna gemensamt beslutar att arbetet skall utföras inom ett kommunalförbund, som i så fall blir huvudman för bilavgifterna i stället för den enskilda kommunen. Den mycket besvärliga trafik- och miljösituationen som i dag råder inom storstadsregionerna tror jag är tillräckligt skäl för att varje berörd kommun kommer att ta sitt miljöansvar. Det bör inte finnas ett behov av att tvångsvis kunna inrätta ett kommunalförbund.

Syftet med bilavgifterna är att åstadkomma en total minskning av biltrafiken. Om den totala miljösituationen härigenom radikalt skall förbättras måste biltrafikminskningen vara betydande. Som exempel kan nämnas att på vissa gator i Göteborg måste biltrafiken minskas med ca 70 % för att WHO:s gränsvärden för buller skall underskridas.

Många bilisters resbehov måste därför antingen helt undanröjas eller tillgodoses inom kollektivtrafiksystemet. Av detta följer att intäkterna från bilavgifterna skall användas till en total förbättring av kollektivtrafiksystemet. Eftersom det finns områden till vilka det inte är samhällsekonomiskt lönsamt att bygga ut ett effektivt kollektivtrafiksystem måste en komplettering ske med infartsparkeringar för bilar, motorcyklar, mopeder och cyklar.

Jag anser inte att kringfartsleder uppfyller de krav som måste ställas på ett åtgärdsförslag, som skall bidra till en kraftig minskning av biltrafiken. Erfarenheter visar snarare att kringfartsleder ger bilister utökade möjligheter att utnyttja hela vägsystemet inom en region. Framkomligheten för bilisterna ökar och slutresultatet blir en utökning av biltrafiken i stället för en minskning.

Särskilt yttrande av experten Carl-Johan Engström

Storstadstrafikkommittén har beslutat att lägga ett förslag om bilavgifter sommaren 1989. Enligt direktiven ska kommittén ta fram ett samlat underlag för att begränsa trafikens hälso- och miljöeffekter i storstadsområdena. Bl a ska kommittén behandla hur en långsiktig samplanering av bebyggelse och trafiksystem kan bidra till en minskad biltrafik och ett ökat resande med kollektivtrafiken.

Direktiven går helt i linje med den nya plan- och bygglagen (PBL) som trädde i kraft 1 juli 1987. Enligt PBL ska planläggning ske så att den ger förutsättningar för en från social synpunkt god bostads-, arbets-, trafik- och fritidsmiljö. Hänsyn ska därvid tas till förhållanden i angränsande kommuner. Boverket har därför på kommitténs uppdrag åtagit sig att utarbeta ett kunskapsunderlag om en utvecklad samhällsplanering som främjar ett minskat bilresande i storstadsområdena. Ett underlag som inte föreligger fullt färdigt, när förslaget om bilavgifter läggs.

Storstadstrafikkommittén väljer att lägga fram ett förslag ett halvt år före den tidpunkt som direktiven utsatt. Motiven för det är att lagförslaget om bilavgifter därmed har en liten möjlighet att antas av riksdagen och träda i kraft 1 januari 1990. Självklart är det av stor vikt att snarast vita konkreta åtgärder som leder mot de mål som direktiven ställt upp - att minska trafikmängderna och reducera de olägenheter som storstadstrafiken ger upphov till.

Skyndsamheten sker dock enligt min mening till priset av att lagförslaget om avgifter inte kunnat koordineras med de åtgärder som dels ytterligare kan minska biltrafikens olägenheter dels erbjuda fullgoda alternativ för dem som väljer att avstå från bilen sedan bilavgifterna införts.

Skälet för mitt yttrande är dock inte dessa svagheter i förslaget utan att kommittén på grund av tidsbrist inte hunnit i lagförslaget inarbeta en för ändamålet lämplig organisation

för att planera, genomföra och följa upp de åtgärder som kan finansieras med bilavgifter. Enligt lagförslaget ska kommun eller kommuner kunna ta ut avgiften medan regeringen ska bestämma om intäkternas användning.

När PBL-reformen trädde i kraft var den ett viktigt steg i att decentralisera ansvaret för planläggning och lokal miljö till kommunerna. Kommunerna kan nu i allt väsentligt själva bestämma om utvecklingen av miljön inom sitt område. Villkoret är dock att det sker efter en omfattande demokratisk planeringsprocess.

Kommitténs förslag med regeringen som ytterst ansvarig för åtgärds paket rörande t ex miljöförbättringsåtgärder, förbättringar av kollektivtrafiken samt samhällsbyggnadsåtgärder som syftar till att minska resbehoven i respektive storstadsområde är artfrämmande för den utveckling som inleddes med kommunreformerna och som därefter fullföljts genom att statlig reformpolitik genomförs med hjälp av kommunala planeringsinsatser.

Av det kunskapsunderlag angående samhällsplanering för minskat bilresande, som f n utarbetas av Boverket framgår

att samordningsbristerna inom storstadsområdena mellan trafikplanering och fysisk samhällplanering är mycket stora

att PBL erbjuder möjligheter att lösa dessa samordningsproblem genom att inrätta regionplaneorgan.

En av slutsatserna i rapporten är därför att skärpa kraven på mellankommunal samverkan med avseende på sambandet bebyggelsestruktur/trafiks system i storstadsområdena.

Förslag om bilavgifter förstärker behovet av att utveckla stabila former för mellankommunal samverkan eftersom förslaget i sig kan skärpa motsättningarna mellan olika kommuner i storstadsområdena. Avgiften tas ut i en eller mycket få centralt belägna kommuner i syfte att minska trafiken i region-

ens citydelar. Därigenom kan olägenheter uppkomma för övriga innevånare i regionen t ex i form av försämrade resmöjligheter eller ökade störningar när trafiken söker sig andra vägar, om inte de frigjorda medel som avgifterna medför sätts in på rätt sätt.

Självklart är det omöjligt att i förväg helt förutse effekterna av ett bilavgiftssystem. Det skärper kraven på att en huvudman behärskar planering, genomförande, effektuppföljning och möjligheter till snabba korrigeringsinsatser. Kommitténs förslag uppfyller inte dessa krav.

PBL-propositionen betonar att regionplanering är en kommunal angelägenhet. I regel kan den komma till stånd i informella former utan inblandning av staten. Samtidigt betonas att mellankommunala frågor ska bevakas av länsstyrelserna så att beslut i kommunerna om användningen av mark och vatten fatta med hänsyn till grannkommunernas intressen.

Att plansystemet enligt PBL ändå försågs med ett regionplaneinstitut sammanhänger med att regeringen bedömde att behovet av en fastare, lagreglerad planeringserksamhet kunde behövas främst i storstadsområdena. Detta skulle minska riskerna för att samarbetet skulle upphöra om meningsmotsättningar mellan deltagande kommuner uppkom.

Att utse ett regionplaneorgan till huvudman för de samordnade insatser som en förbättring av storstadstrafikmiljön kräver kan lösa flera av de problem som kommittén diskuterat, men ännu inte utrett färdigt, dit hör samverkansformer över länsgränser, ansvarsfördelning samverkande kommuner/länsstyrelsen, ansvarsfördelning samverkande kommuner/länsstyrelsen, frivillighet (vanligt kommunalförbund) contra obligatorium (t ex kollektivtrafikförbund). I varje fall borde de kompletterande analyser som fordrats för att pröva regionplaneorgankonstruktionen gjorts innan lagförslaget lagts. Enligt min mening kan det lagda lagförslaget inte ens provisoriskt lösa samverkansfrågorna eftersom behovet av att analysera effekterna av systemet är som störst vid införandet. Slår någon del av systemet fel inledningsvis och inte snabbt korrigeras kan detta för lång tid framöver skada utvecklingen mot ett minskat bilresande och en bättre miljö i storstadsområdena.

Särskilt yttrande av experten Bengt Holmström

Enligt direktiven är kommitténs övergripande uppgift att ta fram ett samlat underlag för begränsning av trafikens hälso- och miljöeffekter i storstadsområdena. Resultatet ska föreläggas kommunikationsdepartementet vid årsskiftet 1989/1990.

Kommittén har beslutat att bryta ut och presentera ett särskilt förslag om bilavgifter redan 1989-07-01. Med anledning härav vill undertecknad expert framföra följande:

Genom att behandla frågan om bilavgifter med förtur, innan kommitténs huvuduppgift behandlats i ett helhetsperspektiv, innehåller förslaget allvarliga brister ur kvalitetssynpunkt.

Konsekvenserna av det framlagda förslaget har, med det valda arbetssättet, naturligt icke kunnat analyseras och preciseras på ett tillfredsställande sätt.

Transportsystemet måste ses som en helhet där de olika trafikgrenarna ska komplettera varandra på ett för samhället optimalt sätt.

I transportsystemet utgör väg- och gatunätet basen. Ingen annan transportgren kan fungera utan ett väl fungerande väg- och gatunät. Nätet måste ses som en helhet där "pulsådror och artärer" ska hänga samman. Ingrepp i delar av systemet får konsekvenser och behov av åtgärder i andra delar. Klara behov föreligger därför att kunskapsmässigt förutse dessa konsekvenser innan ett särskilt förslag om bilavgifter presenteras för uppdragsgivaren.

Konsekvenserna mot nuvarande ansvarsfördelning för transportsystemen och tillämpade planeringssystem kan ej heller överblickas för närvarande.

På grund av tidsbrist är förslagets utformning inte avstämt mot gällande lagstiftning på ett tillfredsställande sätt.

Klara behov föreligger också beträffande samordning med andra pågående utredningar:

1. Förändrat väghållningsansvar i kommuner och tätorter
2. Vägverkets utredning om alternativa finansieringsformer som klart påverkar storstadstrafikkommitténs uppgift

Klara risker föreligger, genom förslagets ofullständighet, att det icke kan realiseras utan omfattande överarbetning.

Undertecknad finner med anledning av vad ovan anförts, inga motiv till en särbehandling av frågan om bilavgifter och avstyrker därför föreliggande förslag om en särredovisning.

Särskilt yttrande av experten Jan Karlsson

Enligt direktiven är Storstadstrafikkommitténs övergripande uppgift att ta fram ett samlat underlag för begränsning av trafikens hälso- och miljöeffekter i storstadsområdena. Som också framgår av bakgrunden till direktiven är dessa problem - främst i form av buller och luftföroreningar - idag mycket omfattande.

För att påtagligt minska problemen krävs en kombination av olika åtgärder. Att biltrafiken måste minska i de utsatta områdena är uppenbart om problemen skall minska påtagligt inom rimlig tid, men det är lika uppenbart att denna begränsning inte kommer att genomföras i sådan omfattning att den ensam kan lösa miljöproblemen - oavsett vilka styrmedel som används. Andra åtgärder som kan behöva tillgripas - trafikinriktade, fordonsinriktade och byggnadstekniska - är i många fall svårfinansierade. Bilavgifter kommer, förutom att skapa en nödvändig - men inte tillräcklig - minskning av biltrafiken, att möjliggöra finansiering av dessa ytterligare åtgärder.

Kommittén har som motiv för införande av bilavgifter lagt stor vikt vid den trafikminskning som kan åstadkommas, vilket jag mot bakgrund av direktiven finner logiskt. I direktiven har emellertid vissa i sammanhanget användbara finansieringsmöjligheter - bensinskatt och fordonsskatt - undantagits från kommittén. Jag finner det därför angeläget - mot bakgrund av vad jag ovan anfört om behovet av att genomföra kostnadskrävande miljöskyddsåtgärder - att finansieringsmotivet vid införande av bilavgifter behandlas mera ingående än vad kommittén gjort.

Enligt Miljöskyddslagens 5 § skall den som utövar miljöfarlig verksamhet vidta de åtgärder som är tekniskt möjliga och ekonomiskt rimliga för att begränsa störningarnas omfattning. Mot bakgrund av de omfattande miljöproblem från trafiken som vi har i våra tätorter är det uppenbart att så hittills inte skett när det gäller trafikverksamheten. Genom att låta intäkterna från ett bilavgiftssystem finansiera skyddsåtgärder

att miljöproblemen till följd av trafiken är särskilt stora i dessa områden, att privatbilismen de senaste åren ökat väsentligt snabbare än kollektivtrafiken.

att dieseldrivna lastbilar och bussar svarar för en stor och ökande andel av luftföroreningarna i storstäderna.

att biltrafiken i Stockholmsregionen nu svarar för omkring 45 % av pendlingsresorna.

att personresorna i Göteborg och Malmö till mer än 70 % sker med bil samt att omkring 25 % av all trafik i Sverige sker på de 2 % av landets vägnät som finns i storstadsområdena.

Trafik- och miljöproblemen i storstadsområdena har uppmärksammats alltmer under senare år. Trots att olika åtgärder vidtagits i syfte att komma till rätta med problemen har dessa snarast fortsatt att öka.

Representanter för vägverket och för gatukontoren i Stockholm, Göteborg och Malmö samt Stockholms läns landstings trafikkontor har tillsammans i en i februari 1988 publicerad rapport sammanställt problemen och föreslagit ett samlat åtgärdsprogram för miljö och trafik.

I Stockholm pågår dessutom arbete med en ny trafikplan. Som ett led i detta arbete utreder bl.a. landstingets trafiknämnd, Stockholms gatunämnd, länsstyrelsen och vägförvaltningen gemensamt trafik-, miljö- och regionalpolitiska konsekvenser av möjliga framtida trafikstrukturer i Stockholmsområdet, den s.k. Kringlanutredningen. Liknande utredningar har genomförts i Göteborg och i Malmö. Därtill pågår i Stockholms läns landstings regi en utredning om miljöavgifter, den s.k. miljöavgiftsberedningen.

Stockholms kommun har i en skrivelse till regeringen den 23 mars 1988 hemställt om lagstiftningsåtgärder som gör det möjligt att införa s.k. områdesavgifter i kommunen.

Vad gäller miljösituationen i Göteborg har regeringen bemyndigat chefen för miljö- och energidepartementet att tillkalla en delegation med uppgift att initiera och samordna åtgärder för att göra Hisingen väsentligt renare inom en tioårsperiod (dir. 1987:59).

Miljösituationen

Miljöproblemen i storstäderna består dels i luftföroreningarnas storskaliga effekter på växtlighet och miljö samt de hälsofarligt höga föroreningskoncentrationerna utmed de större trafiklederna och i vissa trånga gaturum, dels i bullerstörningar för dem som bor och vistas i storstäderna. Till miljöproblemen kan också räknas s.k. barriäreffekter av högratifierade vägar.

Biltrafikens expansion i storstäderna medför stora påfrestningar på miljon. Inte minst ger de tilltagande luftföroreningarna anledning till oro. I stor-

städerna svarar bilavgaserna för en betydande andel av luftföroreningarna. Praktiskt taget all koloxid kommer från biltrafiken medan kväveoxider och kolväten i varierande andelar (40–80 %) kan hänföras till biltrafiken. I gatuummet svarar biltrafiken för än högre andelar av föroreningarna. Dieselfordonens utsläpp av partiklar spelar därtill en betydande roll för tätortsluftens inverkan på människors hälsa.

Luftföroreningarna utgör inte bara ett hot mot vår hälsa utan orsakar också långsiktiga skador på växtlighet, mark och vatten samt på byggnader och kulturminnen.

Vätrafiken är en av de mer betydande bullerkällorna i samhället. I storstadsområdena finns merparten av de boende som utsätts för omfattande trafikbuller.

Som anføres i regeringens miljöpolitiska proposition (prop. 1987/88:85) måste trafik- och miljöproblemen åtgärdas genom samordnade insatser.

Trafiksituationen

Vägnäten och de kollektiva trafiksystemen i storstadsområdena förmår i dag inte att tillgodose behoven på ett bra sätt. Under högtrafiktid uppstår besvärande trafikstockningar, vilket medför ökade luftföroreningar och bullerstörningar. Trafikstockningarna drabbar inte minst den del av kollektivtrafiken som måste samsas med biltrafiken om gatuutrymmet.

För att fler människor skall använda kollektivtrafiken måste den förbättras avsevärt. Det gäller främst framkomligheten för innerstadsbussarna, vars genomsnittliga körhastighet för vissa linjer i Stockholm nu är nere i närmare 10 km/tim.

Vid högtrafiktid utnyttjas kollektivtrafiken i det närmaste till sin fulla kapacitet. Ett ökat resande leder därför i många fall till att man väljer bilen. Köerna på Stockholms infarter har också vuxit under senare år. Kölängder på mellan 5 och 10 km är numera vanliga under högtrafiktid.

Storstadsområdena svarar för en betydande andel av alla polisrapporterade trafikolyckor i Sverige. Andelen dödade eller skadade är också hög – inte minst bland de oskyddade trafikanterna.

En biltrafikökning med nuvarande vägnät medför oundvikligen tilltalande framkomlighetsproblem och störningar inte bara för privatbilisterna och kollektivtrafiken utan även för gods- och distributionstrafiken. Denna senare trafik är av avgörande betydelse för att storstadsområdena skall fungera. Det är därför nödvändigt att finna former för att avlasta framför allt stadskärnorna från en del av trafiken för att på det sättet skapa utrymme för den trafik som måste komma fram. Kollektivtrafiken måste ges bättre möjligheter att tillgodose resbehoven. Detta ställer krav på en bra kollektivtrafik och ett väl utbyggt vägnät.

Uppdragets omfattning

Jag föreslår att en kommitté tillkallas med uppgift att ta fram ett samlat underlag som kan ligga till grund för åtgärder för att begränsa trafikens hälso- och miljöeffekter i storadsområdena - Stockholm, Göteborg och Malmö.

Utgångspunkter för kommitténs arbete bör vara regeringens förslag i prop. 1987/88:50 Trafikpolitiken inför 1990-talet samt i prop. 1987/88:85 Miljöpolitiken inför 1990-talet. Den tidigare nämnda rapporten om miljö och trafik i storadsregionerna samt det material som finns redovisat i den s.k. Kringlanutredningen bör också beaktas av kommittén. Vidare finns ett betydande underlagsmaterial från den senaste genomförda planeringsomgången rörande väginvesteringsplanerna för åren 1988-1997. Samverkan bör också ske med delegationen för miljöprojekt Göteborg (dir. 1987:59).

Kommittén bör på lämpligt sätt bereda de i vägplaneringen normalt deltagande parterna, t.ex. länsstyrelserna och regionplaneorganen, tillfälle att ge synpunkter på kommitténs arbete.

Kommitténs arbete bör i huvudsak omfatta följande frågor.

* Kommittén bör göra en sammanställning och konsekvensbeskrivning av åtgärder i trafiksystemen som kan förväntas bidra till att minska störningarna från biltrafiken i storstäderna och ett ökat kollektivresande.

Därvid bör kommittén överväga dels åtgärder som syftar till att rusta upp, effektivisera och bygga ut nuvarande system, dels helt eller delvis nya systemlösningar. Även väg- och gatuprojekt som syftar till att flytta över genomfartstrafik från stadskärnorna till kringfartsleder bör ställas samman och konsekvensbeskrivas. Även andra åtgärder som verksamt kan bidra till att uppnå den övergripande målsättningen att begränsa trafikens hälso- och miljöeffekter bör ställas samman. Det kan t.ex. gälla direkta trafiksäkerhets- och miljöskyddsåtgärder, nya nät av gång- och cykelvägar samt åtgärder som underlättar den nödvändiga gods- och distributionstrafiken. Kommittén bör därvid särskilt uppmärksamma behovet av att minska störningarna från den tunga trafiken.

Teknikutvecklingen torde ha stor betydelse för möjligheterna att förbättra miljön och trafiksäkerheten i storadsområdena. Förslagen som kommittén presenterar bör infogas i ett sådant perspektiv.

* Kommittén bör även behandla hur en långsiktig samplanering av bebyggelse och trafiksystem kan bidra till en minskad biltrafik och ett ökat resande med kollektivtrafiken.

* Kommittén bör vidare sammanställa och analysera effekterna av ekonomiska och andra styrmedel med syfte att minska biltrafiken. Målsättningen bör vara att vägtrafiken också i tätorterna skall betala för sina samhällsekonomiska marginalkostnader. I första hand bör möjligheten att använda områ-

desavgifter eller andra former av färdavgifter provas, men också andra möjliga styrmedel – med undantag av statliga skatter såsom fordons- och bensinskatter – bör analyseras och redovisas.

När det gäller de tekniska förutsättningarna för att införa styrmedlen bör kommittén ta del av såväl de nationella som internationella erfarenheter som finns på området. Vidare bör man ta reda på i vilken utsträckning det är möjligt att samordna användningen av nya ekonomiska styrmedel med framväxten av ny teknologi. Kostnaden för olika tekniska lösningar är självfallet av central betydelse för det slutliga ställningstagandet till vilka styrmedel som bör behandlas.

Vidare bör kommittén överväga vilka avgiftsuttag som är nödvändiga för att minska biltrafiken i den utsträckning som behövs.

I arbetet bör också eventuella andra effekter av styrmedlen klarläggas. Därvid bör särskilt beaktas de fördelningspolitiska effekterna och de allmänna principerna för hur taxor, avgifter och skatter skall tas ut i samhället. Vidare bör konsekvenserna för invånarnas och näringslivets transportförsörjning analyseras. För- och nackdelar med olika styrmedel för t.ex. boende i storstädernas ytterområden eller andra trafikantgrupper bör redovisas.

Vid utformning av olika styrmedel bör beaktas att en betydande del av nybilsförsäljningen i storstadsregionerna sker i form av företagsleasing.

* Kommittén bör klargöra konsekvenserna av samordnade insatser, dvs. då såväl miljöförbättrande förbifarter byggs ut, kollektivtrafikstandarden förbättras som nya styrmedel införs. Särskilt bör klargöras i vilken utsträckning som de ekonomiska styrmedlen kan fungera som finansieringskälla för de åtgärder som föreslås. En parlamentarisk kommitté med uppgift att behandla frågor om ekonomiska styrmedel inom miljöpolitiken kommer att tillsättas inom kort.

* Kommittén bör redovisa ett samlat underlag för begränsning av trafikens hälso- och miljöeffekter i storstadsområdena. Bedömningar av olika åtgärders samhällsekonomiska effekter bör redovisas. Dessa bedömningar skall kunna ligga till grund för överväganden om vilka åtgärder som är lämpligast. Underlaget bör innefatta sådana åtgärder som kan genomföras inom 10–15 år.

* Kommittén bör redovisa de juridiska aspekterna på de åtgärder som föreslås och utarbeta förslag till ny eller ändrad lagstiftning.

* Kommittén bör under arbetets gång kunna föreslå och initiera försöks- och demonstrationsprojekt. Dessa kan bl.a. avse försök med miljövänlig teknik inom kollektivtrafiken, nya informations- och trafikledningssystem m.m. Sådana projekt bör genomföras i samarbete med berörda landsting/kommuner och myndigheter, t.ex. statens naturvårdsverk. Därvid bör möj-

ligheterna att få bidrag från transportforskningsberedningen resp. styrelsen för teknisk utveckling beaktas.

Arbetet skall i görligaste mån redovisas efter hand. Utredningsarbetet bör bedrivas skyndsamt med sikte på att vara klart under år 1989.

Kommittén bör i sitt arbete beakta regeringens direktiv (dir. 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen be-
myndigar chefen för kommunikationsdepartementet

att tillkalla en kommitté – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med högst nio ledamöter med uppdrag att ta fram ett samlat underlag för begränsning av trafikens hälso- och miljöeffekter i storstadsområdena.

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

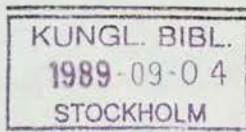
Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta sjätte huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Kommunikationsdepartementet)



Statens offentliga utredningar 1989

Kronologisk förteckning

1. Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. C.
 2. Beskattnings av fåmansföretag. Fi.
 3. Integriteten vid statistikproduktion. C.
 4. Fasta Öresundsförbindelser. K.
 5. Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. C.
 6. Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. C.
 7. Vidgad etableringsfrihet för nya medier. U.
 8. UD:s presstjänst. UD.
 9. Särskild inkomstskatt för utländska artister m.fl. Fi.
 10. Två nya treåriga linjer. U.
 11. Hushållssparandet - Huvudrapport från Spardelegationens sparundersökning. Fi.
 12. Den regionala problembilden. A.
 13. Mångfald mot enfald. Del 1. A.
 14. Mångfald mot enfald. Del 2. Lagstiftning och rättsfrågor. A.
 15. Storstadstrafik 2 - Bakgrundsmaterial. K.
 16. Kostnadsutveckling och konkurrens i banksektorn. Fi.
 17. Risker och skydd för befolkningen. Fö.
 18. SÄPO - Säkerhetspolisens arbetsmetoder. C.
 19. Regionalpolitikens förutsättningar. A.
 20. Tullregisterlag m.m. Fi.
 21. Sätt värde på miljön - miljöavgifter på svavel och klor. ME.
 22. Censurlagen - en modernisering av biografförordningen. U.
 23. Parkeringsköp. Bo.
 24. Statligt finansiellt stöd? I.
 25. Rapporter till finansieringsutredningen. I.
 26. Kustbevakningens roll i den framtida sjöövervakningen. Fi.
 27. Forskning vid de mindre och medelstora högskolorna. U.
 28. Utbildningar för framtidens tandvård. U.
 29. Samarbete kring klinisk utbildning och forskning inför 90-talet. U.
 30. Professorstillsättning. En översyn av proceduren vid tillsättning av professorstjänster. U.
 31. Statens mät- och provstyrelse. I.
 32. Miljöprojekt Göteborg - för ett renare Hisingen. ME.
 33. Reformerad inkomstbeskattning
 - Skattereformens huvudlinjer. Del 1.
 - Inkomst av kapital. Del 2.
 - Inkomst av tjänst, lagtext och kommentarer. Del 3.
 - Bilagor, expertrapporter. Del 4. Fi.
 34. Reformerad företagsbeskattning
 - Motiv och lagförslag. Del 1.
 - Expertrapporter. Del 2. Fi.
 35. Reformerad mervärdesskatt m.m.
 - Motiv. Del 1.
 - Lagtext och bilagor. Del 2. Fi.
 36. Inflationskorrigerad inkomstbeskattning. Fi.
 37. Utländska förvärv av Svenska företag - en studie av utvecklingen. I.
 38. Det nya skatteförslaget - sammanfattning av skatteutredningarnas betänkanden. Fi.
 39. Hjälpmedelsverksamhetens utveckling. S.
 40. Datorisering av tullrutinerna - slutrapport. Fi.
 41. Samerätt och Sameting. Ju.
 42. Det civila försvaret. Del 1.
 - Det civila försvaret. Del 2. Författningstext. Fö.
 43. Storstadstrafik 3 - Bilavgifter. K.
-

Statens offentliga utredningar 1989

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Samerätt och Sameting. [41]

Utrikesdepartementet

UD:s presstjänst. [8]

Försvarsdepartementet

Risker och skydd för befolkningen. [17]

Det civila försvaret. Del 1. [42]

Det civila försvaret. Del 2. Författningstext. [42]

Socialdepartementet

Hjälpmedelssamverksamhetens utveckling. [39]

Kommunikationsdepartementet

Fasta Öresundsförbindelser. [4]

Storstadstrafik 2 - Bakgrundsmaterial. [15]

Storstadstrafik 3 - Bilavgifter. [43]

Finansdepartementet

Beskattning av fåmansföretag. [2]

Särskild inkomstskatt för utländska artister m.fl. [9]

Hushållsparandet - Huvudrapport från Spardelegationens sparundersökning. [11]

Kostnadsutveckling och konkurrens i banksektorn. [16]

Tullregisterlag m.m. [20]

Kustbevakningens roll i den framtida sjöövervakningen. [26]

Reformerad inkomstbeskattning

- Skattereformens huvudlinjer. Del 1. [33]

- Inkomst av kapital. Del 2. [33]

- Inkomst av tjänst, lagtext och kommentarer. Del 3. [33]

- Bilagor, expertrapporter. Del 4. [33]

Reformerad företagsbeskattning

- Motiv och lagförslag. Del 1. [34]

- Expertrapporter. Del 2. [34]

Reformerad mervärdesskatt m.m.

- Motiv. Del 1. [35]

- Lagtext och bilagor. Del 2. [35]

Inflationskorrigerad inkomstbeskattning. [36]

Det nya skatteförslaget - sammanfattning av skatteutredningarnas betänkanden. [38]

Datorisering av tullrutinerna - slutrapport. [40]

Utbildningsdepartementet

Vidgad etableringsfrihet för nya medier. [7]

Två nya treåriga linjer. [10]

Censurlagen - en modernisering av biografförordningen. [22]

Forskning vid de mindre och medelstora högskolorna. [27]

Utbildningar för framtidens tandvård. [28]

Samarbete kring klinisk utbildning och forskning inför 90-talet. [29]

Professorstillsättning. En översyn av proceduren vid tillsättning av professorstjänst. [30]

Arbetsmarknadsdepartementet

Den regionala problembilden. [12]

Mångfald mot enfald. Del 1. [13]

Mångfald mot enfald. Del 2. Lagstiftning och rättsfrågor. [14]

Regionalpolitikens förutsättningar. [19]

Industridepartementet

Statligt finansiellt stöd. [24]

Rapporter till finansieringsutredningen. [25]

Statens mät- och provstyrelse. [31]

Utländska förvärv av svenska företag - en studie av utvecklingen. [37]

Civildepartementet

Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsministrar Olof Palme. [1]

Integriteten vid statistikproduktion. [3]

Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. [5]

Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. [6]

SÄPO - Säkerhetspolisens arbetsmetoder. [18]

Bostadsdepartementet

Parkeringsköp. [23]

Miljö- och energidepartementet

Sätt värde på miljön - miljöavgifter på svavel och klor. [21]

Miljöprojekt Göteborg - för ett renare Hisingen. [32]

ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM,
TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.
INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGSGATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.

