

# Trängselavgifter



**Delbetänkande av Stockholmsberedningen**



**STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR**

**SOU 2003:61**

# Trängselavgifter

*Delbetänkande av Stockholmsberedningen*

*Stockholm 2003*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2003:61**

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [fritzes.order@liber.se](mailto:fritzes.order@liber.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 1993.*

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:  
Information Rosenbad  
Regeringskansliet  
103 33 Stockholm  
Fax: 08-405 42 95  
Telefon: 08-405 47 29  
[www.regeringen.se/propositioner/sou/pdf/remiss.pdf](http://www.regeringen.se/propositioner/sou/pdf/remiss.pdf)

Fotograf omslagsbild: Hans Ekestang

Tryckt av Elanders Gotab AB  
Stockholm 2003

ISBN 91-38-21892-5  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Ulrica Messing, Näringsdepartementet

Regeringen bemyndigade den 14 december 2000 chefen för Näringsdepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag att till regeringen lämna förslag på insatser som förbättrar transportsystemet inom Stockholms län men också transportmöjligheterna mellan Stockholm och övriga Mälardalen, övriga landet samt internationellt. Enligt direktiven (dir. 2000:96) skall kommittén till regeringen regelbundet redovisa resultaten av sitt arbete. Därutöver skulle senast den 1 mars 2001 redovisas en problemanalys om Stockholmsregionens transportsystem. Senast den 1 juni 2001 skulle redovisas en målbild med alternativa scenarier för utvecklingen av transportsystemet. Senast den 15 januari 2002 skulle kommittén redovisa en långsiktig utvecklingsstrategi samt förslag till infrastrukturåtgärder som skall vara möjliga att arbeta in i kommande omgång långsiktiga investeringsplaner. Kommittén skall vidare följa upp processen kring och genomförandet av de föreslagna åtgärderna, men också vid behov lämna eventuella nya förslag. Lägesrapporter lämnas senast den 31 december 2002 och senast den 1 juni 2003. Kommittén skall slutligt redovisa sitt arbete senast den 31 december 2003.

Regeringen beslutade den 1 mars 2001 att ge kommittén tilläggsdirektiv (dir. 2001:17) om att senast den 1 juni 2001 lämna förslag om hur flygplatskapaciteten i Stockholmsregionen kan tillgodoses vid befintliga flygplatser. En av ledamöterna i kommittén skulle enligt tilläggsdirektivet ges ett särskilt uppdrag att finna en god hantering av det civilrättsliga avtal som ingåtts mellan staten, genom Luftfartsverket, och Sigtuna kommun om vidare utbyggnad av Stockholm-Arlanda flygplats. Enligt tilläggsdirektivet skulle kommittén, med ändring av tidigare direktiv, redovisa problemanalysen tillsammans med målbilden senast den 1 juni 2001.

Regeringen beslutade den 14 mars 2002 att ge kommittén tilläggsdirektiv (dir. 2002:3) om att förlänga tiden för uppdraget att

ge förslag till hur behovet av flygplatskapacitet i Stockholmsregionen kan tillgodoses vid befintliga flygplatser till den 31 december 2002. Enligt samma tilläggsdirektiv skall kommittén utreda frågan om hur användning av trängselavgifter i trafiken kan genomföras. Detta uppdrag skall redovisas senast den 1 juni 2003 samt en delredovisning skulle lämnas den 31 december 2002.

Regeringen beslutade den 16 januari 2003 att ge kommittén tilläggsdirektiv (dir. 2003:5) om att förlänga tiden för redovisning till senast den 14 mars 2003 dels av uppdraget om hur behovet av flygplatskapacitet i Stockholmsregionen kan tillgodoses vid befintliga flygplatser, dels av lägesrapporten om arbetet med att lämna förslag som förbättrar transportsystemet samt dels av delredovisningen av utredningen om hur trängselavgifter i trafiken kan genomföras.

Med stöd av bemyndigandet förordnades den 5 mars 2001 stadsdirektören Bosse Sundling som ledamot och ordförande. Stadsdirektören Bosse Sundling entledigades på egen begäran som ledamot och ordförande den 27 november 2002. Den 5 mars 2001 förordnades som ledamöter finansborgarrådet Annika Billström, landstingsrådet Bengt Cedrenius, riksdagsledamoten Catharina Elmsäter-Svärd, landstingsledamoten Andres Käärik, landstingsledamoten Elwe Nilsson, riksdagsledamoten Mats Odell, socialborgarrådet Margareta Olofsson, riksdagsledamoten Tommy Waidelich, direktören Monica Öhman och teaterförläggaren Cecilia Önfelt. Riksdagsledamoten Mats Odell entledigades som ledamot den 11 september 2001. Samma dag förordnades som ledamot ekonomen Per-Egon Johansson. Den 13 december 2002 förordnades som ordförande och ledamot, f.d. riksdagsledamoten Kenneth Kvist.

Den 1 april 2001 förordnades som sakkunnig f.d. regionplanedirektören Bo Malmsten. Den 1 januari 2003 entledigades på egen begäran Malmsten som sakkunnig. Den 4 mars 2003 förordnades som sakkunnig kammarrättslagmannen Per Anders Lindgren.

Den 5 mars 2001 förordnades som experter departementssekreteraren Tomas Brodin, planeringschefen Jens Henriksson, politiskt sakkunnige Monica Lövström, departementsrådet Per-Magnus Nilsson och departementssekreteraren Leena Willberg (numera Taillefer). Den 7 maj 2001 förordnades som expert departementssekreteraren Åke Nordlander. Åke Nordlander entledigades som expert den 6 februari 2002 och samma dag förordnades kanslirådet Tove Friberg som expert. Politiskt sakkunnige Monica Lövström entledigades som expert den 16 oktober 2002. Planeringschefen Jens Henriksson entledigades som expert den

2 december 2002 och t.f. planeringschefen Fredrik Fällman förordnades som expert den 2 december 2002. Departementssekreteraren Leena Taillefer entledigades som expert den 13 januari 2003 och samma dag förordnades som expert departementssekreteraren Claes Pile. Den 13 januari 2003 förordnades som expert kanslirådet Ann Aurén. Den 10 februari 2003 förordnades som expert politiskt sakkunnige Christer Pettersson. Den 17 mars 2003 förordnades som experter ämnessakkunnige Per Björklund, kanslirådet Gunnar Eriksson, kammarrättsassessorn Gabriella Loman samt ämnesrådet Roger Petersson.

Den 23 april 2001 förordnades som huvudsekreterare departementsrådet Ragnvald Paulsson och den 14 maj 2001 förordnades som sekreterare trafikplaneraren Marianne Möller. Den 6 mars 2003 förordnades som sekreterare kammarrättsassessorn Maria Ringvall.

Vi har antagit namnet Stockholmsberedningen.

Stockholmsberedningen överlämnade den 5 juni 2001 till regeringen delbetänkandet Transportsystemet i Stockholmsregionen – problemanalys och målbild för den framtida utvecklingen (SOU 2001:51). Den 7 januari 2002 överlämnades till regeringen delbetänkandet Långsiktig utvecklingsstrategi för transportsystemet i Stockholm-Mälardalsregionen (SOU 2002:11). Den 18 mars 2003 överlämnades till regeringen delbetänkandet Tillräcklig flygplatskapacitet i Stockholm-Mälardalsregionen (SOU 2003:33).

Härmed överlämnar vi till regeringen delbetänkandet Trängselavgifter (SOU 2003: 61).

Till betänkandet fogas reservationer av ledamöterna Andres Käärik, Per-Egon Johansson, Margareta Olofsson och Bengt Cedrenius.

Särskilda yttranden har lämnats av ledamöterna Annika Billström, Catharina Elmsäter-Svärd och Elwe Nilsson samt Bengt Cedrenius, av sakkunnige Per Anders Lindgren samt av experterna Fredrik Fällman, Tove Friberg och Gabriella Loman.

Stockholm den 3 juni 2003

Kenneth Kvist

Annika Billström    Bengt Cedrenius    Catharina Elmsäter-Svärd  
Per-Egon Johansson    Andres Käärik    Elwe Nilsson  
Margareta Olofsson    Tommy Waidelich    Monica Öhman  
Cecilia Önfelt

/Ragnvald Paulsson  
Marianne Möller  
Maria Ringvall

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>13</b>
<b>Författningsförslag .....</b>	<b>19</b>
1. Förslag till lag om trängselavgift .....	19
2. Förslag till förordning om trängselavgift.....	24
3. Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.....	25
4. Förslag till lag om ändring i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. ....	27
5. Förslag till lag om ändring i lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning .....	28
6. Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	29
<b>1 Utredningens direktiv m.m. ....</b>	<b>31</b>
<b>2 Termer och begrepp .....</b>	<b>33</b>
<b>3 Syften med vägavgifter m.m. ....</b>	<b>39</b>
3.1 Olika syften med avgifter i vägtrafiken .....	39
3.2 Överväganden om vägavgifter och andra trafikåtgärder.....	40
<b>4 Tidigare överväganden .....</b>	<b>41</b>
4.1 Inledning.....	41



4.2	Närmare om vissa tidigare överväganden .....	41
4.2.1	Storstadstrafikkommittén, STORK.....	41
4.2.2	Dennisöverenskommelserna och Vägtullsutredningen.....	42
4.2.3	Lagrådsremissen 1996 m.m.....	43
4.2.4	Miljöstyrande avgifter i tätort .....	44
<b>5</b>	<b>Trängselavgiftssystem i andra länder .....</b>	<b>45</b>
	Trängselavgiftssystem som införts .....	45
<b>6</b>	<b>Krav som kan ställas på system för trängselavgifter .....</b>	<b>49</b>
6.1	Inledning.....	49
6.2	Förutsättningar för acceptans.....	49
6.3	Några viktiga systemkrav.....	52
<b>7</b>	<b>Effekter av trängselavgifter .....</b>	<b>57</b>
7.1	Inledning.....	57
7.2	Beräkningsexempel och källor.....	58
7.3	Trafikeffekter.....	60
7.3.1	Generellt .....	60
7.3.2	Exempel från Stockholmsförhållanden.....	61
7.3.3	Slutsatser.....	62
7.4	Fördelningseffekter.....	63
7.4.1	Generellt .....	63
7.4.2	Exempel från Stockholmsförhållanden.....	65
7.4.3	Slutsatser.....	68
7.5	Effekter för näringslivet.....	69
7.5.1	Generellt .....	69
7.5.2	Exempel från Stockholmsförhållanden.....	71
7.5.3	Slutsatser.....	73
7.6	Barriäreffekter .....	73
7.7	Lokaliserings- och bebyggelseeffekter m.m. ....	74
7.8	Regionalekonomiska effekter .....	75

7.9	Jämställdhetseffekter .....	77
7.10	Miljö- och hälsoeffekter .....	78
7.11	Trafiksäkerhetseffekter.....	79
7.12	Samhällsekonomiska effekter.....	80
7.13	Kompenserande åtgärder.....	81
<b>8</b>	<b>Utformning av system för trängselavgifter .....</b>	<b>83</b>
8.1	Inledning.....	83
8.2	Avgiftsprinciper .....	83
8.2.1	Tillträdesavgift eller passageavgift .....	83
8.2.2	Vistelseprincipen.....	84
8.2.3	Färdvägsprincipen.....	85
8.3	Vad tekniken medger.....	85
8.3.1	Manuell betalning .....	86
8.3.2	Nummerskyltsregistrering (videoregistrering) .....	87
8.3.3	Korthållskommunikation.....	87
8.3.4	Färdvägsrelaterade system.....	88
8.3.5	Sammanfattning av teknik för avgiftssystem .....	90
8.4	Geografiska aspekter.....	90
8.5	Överväganden om val av avgiftssystem för trängselavgifter .....	91
<b>9</b>	<b>Trängselavgifter och integritet .....</b>	<b>93</b>
9.1	Inledning.....	93
9.2	Tillämpliga författningar .....	94
9.2.1	Registrering för betalning .....	94
9.2.2	Skydd för personuppgifter .....	94
9.2.3	Allmän kameraövervakning.....	95
9.3	Slutsatser.....	96
9.3.1	Generella överväganden.....	96
9.3.2	Korthållskommunikation.....	97
9.3.3	Videoregistrering .....	98
9.3.4	Färdvägsrelaterade system.....	99

<b>10</b>	<b>Konstitutionella frågor.....</b>	<b>101</b>
10.1	Inledning.....	101
10.2	Skatt eller avgift.....	101
10.2.1	Regeringsformens bestämmelser .....	101
10.2.2	Bedömning .....	105
10.2.3	Statlig eller kommunal skatt.....	106
10.2.4	Sammanfattning .....	106
10.3	Verkställighetsföreskrifter.....	107
10.3.1	Inledning.....	107
10.3.2	Närmare om verkställighetsföreskrifter .....	108
10.3.3	Slutsatser.....	109
<b>11</b>	<b>Förslag till lagstiftning .....</b>	<b>111</b>
11.1	Generell lagstiftning med bilaga för viss tätort .....	111
11.2	Avgiftsskyldig.....	111
11.3	Avgiftsskyldighetens omfattning .....	112
11.3.1	Avgiftspliktiga fordon .....	112
11.3.2	Tillfälliga undantag från avgiftsskyldigheten .....	113
11.4	Avgiftens storlek .....	113
11.5	Betalning av avgift .....	114
11.6	Beskattningsmyndighet m.m.....	114
11.7	Sanktion m.m.....	115
11.7.1	Inledning.....	115
11.7.2	Förhöjd trängselavgift .....	116
11.7.3	Befrielse och återbetalning av avgift .....	117
11.8	Överklagande m.m. ....	117
<b>12</b>	<b>Skatterättsliga frågor.....</b>	<b>119</b>
12.1	Inledning.....	119
12.2	Inkomstskatt .....	119
12.2.1	Näringsverksamhet .....	119
12.2.2	Resor i tjänsten.....	120
12.2.3	Resor till och från arbetet.....	120

12.2.4 Förhöjd trängselavgift .....	121
12.3 Mervärdesskatt .....	121
<b>13 Intäkternas användning .....</b>	<b>123</b>
13.1 Inledning.....	123
13.2 Överväganden .....	124
13.3 Sammanfattning .....	125
<b>14 Fullskaleförsöket i Stockholm .....</b>	<b>127</b>
14.1 Inledning.....	127
14.2 Några frågor rörande fullskaleförsöket i Stockholm.....	128
14.3 Finansieringsfrågor .....	129
<b>15 Generella kommittédirektiv.....</b>	<b>131</b>
<b>16 Författningskommentarer .....</b>	<b>133</b>
16.1 Förslaget till lag om trängselavgift.....	133
16.2 Förslaget till förordning om trängselavgift .....	136
16.3 Förslaget till ändring i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.....	136
16.4 Förslaget till ändring i indrivningslagen .....	137
16.5 Förslaget till ändring i lagen om allmän kameraövervakning .....	137
16.6 Förslaget till ändring i inkomstskattelagen .....	137
<b>Reservationer och särskilda yttranden .....</b>	<b>139</b>
<b>Bilagor.....</b>	<b>163</b>
Bilaga 1 Kommittédirektiv 2000:96	
Bilaga 2 Tilläggsdirektiv 2001:17	
Bilaga 3 Tilläggsdirektiv 2002:3	

- Bilaga 4 Tilläggsdirektiv 2003:5
- Bilaga 5 Sammanfattning av Trängselavgifter – effekter på näringslivet, Inregia AB 2003
- Bilaga 6 Sammanfattning av Fördelningseffekter av trängselavgifter, ÅF Trafikkompetens 2003
- Bilaga 7 Sammanfattning av preliminär förstudierapport Näringslivseffekter av trängselavgifter, KTH 2003
- Bilaga 8 Preliminär Sammanfattning av Fördelningseffekter av trängselavgifter, Transek 2003
- Bilaga 9 Stockholms stads kommunfullmäktiges beslut 2003-06-02 om Försöksverksamhet med miljöavgifter/trängselavgifter

# Sammanfattning

## Utredningens direktiv m.m.

Stockholmsberedningens uppgift är bl.a. att i ett delbetänkande utreda frågan om hur användning av trängselavgifter i trafiken kan genomföras. Beredningen har tolkat detta uppdrag generellt vilket innebär att resultatet av utredningen skall kunna tillämpas på förhållanden i hela Sverige även om trängselavgifter framför allt är en åtgärd som diskuterats för storstadsområden.

## Termer och begrepp

I kapitel 2 förklaras några begrepp som används i detta betänkande. Med *trängselavgifter* avses avgifter som är konstruerade för att minska trängselproblem i vägtrafiken. Avgifterna differentieras så att de tas ut vid tider när och platser där det är problem med trängsel.

## Olika syften med vägavgifter

Kapitel 3 behandlar de olika syftena med vägavgifter. De två huvudsyftena är att finansiera trafikåtgärder och att styra vägtrafiken.

## Trängselavgiftssystem i andra länder

En internationell utblick görs i kapitel 5. Det äldsta systemet för trängselavgifter, i drift sedan 1975, finns i Singapore. Från början var det utformat som ett manuellt system med klistermärke i framrutan men sedan några år tillbaka är det helautomatiskt och baserat på korthållskommunikation. Det senast införda och kanske mest

omskrivna systemet togs i bruk i London i februari 2003. Systemet är utformat med en avgift för vistelse i en zon i centrala London under dagtid och videoregistrering av de bilar som färdas i zonen. De allra första resultaten pekar på att systemet ger förväntade effekter.

### **Krav som kan ställas på system för trängselavgifter**

I kapitel 6 redovisas de viktigaste kraven som bör ställas på ett system för trängselavgifter. Det gäller framför allt förutsättningarna för att ett system skall accepteras av de som berörs av det, men även andra krav som teknisk flexibilitet och trafiksäkerhet. De viktigaste kraven för acceptans är att systemet är lätt att förstå och använda för brukarna, att det är rättvist, att det innebär rimliga kostnader, uppfyller de krav man kan ställa på personlig integritet m.m.

### **Effekter av trängselavgifter**

En genomgång av de effekter som kan förväntas av ett system för trängselavgifter görs i avsnitt 7. De utredningar som beredningen därvid huvudsakligen använt sig av finns beskrivna i bilagorna 5-8. Tendensen från de olika utredningarnas slutsatser är att de påvisar likartade sannolika slutsatser. Det förtjänar att påpekas att tillgängliga trafikprognosmodeller inte är konstruerade för trängselavgiftssystem och att resultaten, vad gäller effekter av sådana system, därför är osäkra och måste användas med stor försiktighet.

Även om analysresultaten ofta är osäkra kan inledningsvis konstateras att effekterna på trafiken av ett avgiftssystem i stor utsträckning beror på utformningen av systemet. De beräkningar som gjorts för Stockholmsförhållanden visar att biltrafikarbetet skulle minska mellan 10 och 25 % i innerstaden beroende på avgiftssystemets utformning. För Stockholms län skulle minskningen bli ungefär 2 - 3 %, samtidigt som antalet kollektivresor skulle öka med motsvarande andel. Den kostnadsökning som bilisterna i allmänhet får kännas vid genom trängselavgifter uppvägs inte av den tidsvinst de gör med anledning av den minskade trängseln. Även om fler höginkomsttagare än låginkomsttagare får betala avgift är det ändå de senare som drabbas mest sett till enskilda individer.

För företag i Stockholm beräknas avgifternas styrande effekt bli liten. Kostnadsökningarna för företagen bedöms ungefär motsvara värdet av tidsvinsterna, som i sin tur uppskattas till att bli relativt små. I regionen antas effekten på hushållens disponibla inkomster bli knappt en halv procentenhet, med motsvarande köpkraftsminskning. För regionens ekonomi kommer frågan om hur uppburna intäkter används och investeras att ha stor betydelse.

Det finns risk för att regionens sociala och ekonomiska integration motverkas av trängselavgifter enligt Stockholmsexemplen.

En trafikminskning förväntas allmänt sett minska buller och utsläpp. Effekterna av ett trängselavgiftssystem bedöms sannolikt bli mycket små för trafiksäkerheten.

### **Utformning av system för trängselavgifter**

Kapitel 8 behandlar utformningen av avgiftssystem vad gäller principer för att sätta avgifter, tekniska förutsättningar och vissa geografiska förutsättningar. Tre principer för avgifter redovisas, nämligen tillträdes- eller passageavgift, vistelseavgift och färdvägsavgift. De två förstnämnda bedöms av beredningen som mest beprövade och lämpligast att använda. I fråga om vilka tekniska lösningar som skall utnyttjas så anser beredningen att det är korthållskommunikation och videoregistrering som på kortare sikt är möjliga att bruka. Vad slutligen gäller geografiska förutsättningar så pekar beredningen på riskerna med så kallade inträngningseffekter för kommuner som inte ingår i avgiftssystemet och med avgiftsbeläggning av förbifarter runt områden med avgift.

### **Trängselavgifter och integritet**

Beredningen behandlar i kapitel 9 de integritetsfrågor som uppkommer i samband med den registrering och kontroll som behövs för ett fungerande system för trängselavgifter. Skall registrering utföras i ett sådant system bör den göras i det av Vägverket förda vägtrafikregistret.

Skyddet för den personliga integriteten är i hög grad beroende av hur vald teknik för avgiftssystemet tillämpas och hur systemet organiseras. Enligt beredningens bedömning bör avgiftssystem baserade på såväl korthållskommunikation som videoregistrering kunna utformas på ett sådant sätt att de uppfyller de krav som ställs



för att skydda den personliga integriteten, med en viss fördel för ett system med korthållskommunikation. Innan färdvägsrelaterade system med teknik som bygger på GPS-lösningar kan införas behöver enligt beredningen ytterligare överväganden göras om hur ett sådant system påverkar den personliga integriteten.

### **Konstitutionella aspekter på trängselavgift**

I regeringsformen (RF) finns inte någon definition av begreppen skatt och avgift. I förarbetena anges att gränsen är flytande. Medan skatt kan karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation till den enskilde är avgiften en penningprestation som betalas för en preciserad motprestation från det allmänna.

Det som avgör om trängselavgift kan bedömas vara en avgift i statsrättslig mening är om motprestationen, dvs. rätten att köra bil på gator och vägar inom ett visst område, kan anses vara en tillräckligt preciserad och individuellt bestämd motprestation för den enskilde betalande bilföraren. Beredningens bestämda slutsats är att en sådan motprestation i detta fall inte kan konstateras och att trängselavgiften därför är en skatt. Eftersom kommuner inte får beskatta andra än sina egna medlemmar, är trängselavgiften att bedöma som en statlig skatt.

Ställningstagandet innebär att normgivning skall ske utifrån de bestämmelser i RF som gäller statlig skatt. Enligt 8 kap. 3 § RF skall föreskrifter om bl.a. skatter meddelas genom lag och därmed beslutas av riksdagen. Det är inte möjligt för riksdagen att delegera beslutanderätten avseende skatter.

### **Utformningen av en lag om trängselavgift**

Beredningen lämnar ett förslag till lag om trängselavgift respektive en förordning om trängselavgift. Dessa generella författningsförslag, som utvecklas närmare i kapitel 11, behandlar frågor som bör regleras på samma sätt oberoende av i vilken tätort ett system med trängselavgift införs. Vissa andra bestämmelser förutsätts komma att variera mellan olika tätorter och bör därför regleras i bilaga till lagen. Detta gäller typiskt sett frågor om avgränsningen av det avgiftsbelagda området, avgifternas storlek, differentiering av avgifter, eventuella lokala undantag från avgiftsskyldighet samt betalningssystem och därmed sammanhängande frågor.

Avgiftsskyldighet föreslås gälla bilar enligt den definition som finns i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner. Därmed omfattas även lastbilar och bussar. Bilens registrerade ägare är avgiftsskyldig. De undantag från avgiftsskyldighet som föreslås, knyts till bilens registrering och inte till den faktiska användningen. Beredningens förslag innebär att betalning inte bara skall kunna ske i samband med färden utan även i efterskott. Om betalning inte sker inom den föreskrivna tiden skall bilens ägare anmanas att betala avgiften. Sker inte betalning efter anmaning skall en förhöjd avgift påföras.

Skatteverket skall vara den formella beskattningsmyndigheten men Vägverket får enligt förslaget ansvaret för den praktiska hanteringen. Överklagande av beslut om förhöjd trängselavgift, föreslås kunna ske hos allmän förvaltningsdomstol.

### **Skatterättsliga frågor**

Beredningen behandlar i kapitel 12 de skatterättsliga frågor som trängselavgift aktualiserar. Det föreslås att avdrag för avgiften skall medges i inkomstslaget näringsverksamhet samt vid resor i tjänsten men däremot inte vid resor till och från arbetet. Mervärdesskatt skall inte tas ut på trängselavgift.

### **Användningen av intäkterna från ett system med trängselavgift**

I kapitel 13 behandlas frågan om användningen av intäkterna från ett system med trängselavgift. Med hänsyn till att avgiften bedöms vara en statlig skatt, tillfaller intäkterna statskassan. Beslut om användningen av intäkterna får fattas årligen av riksdagen i den ordinarie budgetprocessen.

Det är beredningens mening att intäkterna från ett system med trängselavgift skall användas till åtgärder som gynnar trafikanterna i den region där bilisterna har betalat pålagan. Detta får dock i sin tur inte påverka storleken av de anslag till infrastruktur som regionen annars skulle ha erhållit.

### **Fullskaleförsöket i Stockholm**

Kommunfullmäktige i Stockholm beslutade den 2 juni 2003 att godkänna ett försök med miljöavgifter/trängselavgifter. För att tillgodose det i regeringsformen föreskrivna kravet på beredning av

ett förslag till lag om trängselavgift, som skall kunna tillämpas på försöket i Stockholm, lämnas i betänkandet ett förslag till utformning av en bilaga till lagen avseende försöket i Stockholm. Utformningen av bilagan grundas på det beslut som fattats av kommunfullmäktige.

I fråga om utformningen av fullskaleförsöket i Stockholm uttalar sig beredningen på två punkter. Dessa gäller att invånare i Lidingö skall garanteras fri passage utan avgift till allmänt icke avgiftsbelagt vägnät samt att Essingeleden skall vara avgiftsfri.

# Författningsförslag

## 1. Förslag till lag om trängselavgift

### Inledande bestämmelser

1 § För färd med bil skall skatt i form av trängselavgift betalas till staten enligt vad som föreskrivs i denna lag.

Det avgiftsbelagda området framgår av bilaga till denna lag.

Med bil avses i denna lag detsamma som i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner.

2 § Bilens ägare svarar för att trängselavgift betalas.

Har bilen flera ägare, är de solidariskt ansvariga för den avgift som skall betalas.

Som bilens ägare anses

1. den som vid tidpunkten för färden var införd eller bör vara upptagen som ägare i vägtrafikregistret eller motsvarande utländska register eller i det militära fordonsregistret, eller den som senare har införts i sådant register som ägare vid tidpunkten för färden, eller

2. i fråga om bil som används med stöd av saluvagnslicens, den som vid den aktuella tidpunkten innehade licensen.

### Undantag från avgiftsskyldighet

3 § Trängselavgift betalas inte för bil

1. som är registrerad på ägare som enligt lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall är undantagen från skatteplikt i Sverige,
2. som är registrerad som utryckningsfordon och
3. i vilken färdas person som beviljats särskilt parkeringstillstånd för rörelsehindrade personer enligt trafikförordningen (1998:1276).

Andra undantag från avgiftsskyldigheten regleras i bilaga till denna lag.

4 § Regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer får besluta om tillfälliga inskränkningar av det område som anges i bilagan till denna lag, om anläggningsarbeten eller andra förhållanden medför störningar i trafiken.

### Beskattningsmyndighet

5 § Skatteverket är beskattningsmyndighet för trängselavgift. Regeringen får meddela föreskrifter om vilken annan myndighet som får besluta om avgift för beskattningsmyndighetens räkning.

Trängselavgift beslutas genom automatiserad behandling på grundval av uppgifter i vägtrafikregistret. Om det i vägtrafikregistret saknas uppgifter som behövs för bestämmandet av avgiften, bestäms den enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

### Avgiftens storlek m.m.

6 § Trängselavgiftens storlek och hur den tas ut anges i bilaga till denna lag.

7 § Trängselavgift skall betalas inom tre dygn efter färden. Har betalning inte skett inom denna tid, skall bilens ägare anmanas att inom viss tid, senast tre veckor efter dagen för färden, betala trängselavgift. Ägaren skall då även betala en expeditonsavgift.

Regeringen får meddela föreskrifter om expeditonsavgiftens storlek.

## Förhöjd trängselavgift

8 § Om trängselavgift inte betalas inom den tid som har satts ut i betalningsanmaningen, påför beskattningsmyndigheten förhöjd avgift med 500 kr. Sådan avgift får dock inte påföras, om det kan antas att bilens ägare inte har mottagit betalningsanmaningen i sådan tid att denne haft möjlighet att fullgöra betalningen inom den utsatta tiden. Förhöjd avgift får påföras för högst en färd per bil och dygn.

Om trängselavgift har betalats för sent eller med otillräckligt belopp, skall inbetalat belopp avräknas från den förhöjda avgiften.

Förhöjd trängselavgift skall betalas senast inom en månad från dagen för beslutet om sådan avgift.

## Befrielse och återbetalning

9 § Beskattningsmyndigheten får besluta att trängselavgift eller förhöjd trängselavgift helt eller delvis inte skall tas ut i den mån det skulle framstå som uppenbart oskäligt att ta ut sådan avgift. Beslutar beskattningsmyndigheten att förhöjd trängselavgift inte skall tas ut, kvarstår skyldigheten att betala trängselavgift, om inte annat förordnas.

Betald trängselavgift eller förhöjd trängselavgift återbetalas

1. i den mån det följer av beslut enligt första stycket,
2. betalningsansvaret annars har undanröjts genom beslut som har vunnit laga kraft eller
3. det är uppenbart att avgiften inte borde ha tagits ut.

## Överklagande

10 § Beskattningsmyndighetens beslut om förhöjd trängselavgift får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol av bilens ägare och av det allmänna ombudet hos Skatteverket. Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas. Överklagande av bilens ägare skall ha kommit in till beskattningsmyndigheten inom två månader från den dag då denne fick del av beslutet och överklagande av allmänna ombudet inom två månader från dagen för det överklagade beslutet.

Beskattningsmyndigheten skall snarast ompröva det överklagade beslutet. Detta gäller dock inte om överklagandet skall avvisas.

Ett överklagande förfaller om beskattningsmyndigheten ändrar beslutet så som den klagande begär.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

**Verkställighet**

11 § Om förhöjd trängselavgift inte betalas inom föreskriven tid, skall den lämnas för indrivning enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet ske enligt utsökningsbalken.

Överklagande inverkar inte på skyldigheten att betala föreskriven avgift.

Bilaga 1  
Stockholm

1. För färd in i och ut från det på kartan angivna området samt vid passage av Saltsjö-Mälarsnittet enligt markering på kartan skall trängselavgift betalas.

Karta<sup>1</sup>

2. Förutom de generella undantagen från avgiftsskyldighet enligt 3 § gäller undantag även för <sup>2</sup>

3. Betalning av trängselavgift kan ske i förskott, vid färd och efter färden.

4. Trängselavgift skall betalas med följande belopp. Vid färd in till och ut från innerstadszonen vardagar från kl. 7.30 till 8.30 samt från 16.00 till 17.30 uppgår trängselavgift till 20 kronor. Från klockan 7.00 till 7.30, från 8.30 till 16.00 samt från 17.30 till 18.30 uppgår avgiften till 10 kronor. Avgiften vid Saltsjö-Mälarsnittet uppgår till 10 kronor i båda riktningarna under avgiftsbelagd tid.

Lördagar, helgdagar samt dag före helgdag är avgiftsfria dagar.

---

<sup>1</sup>Anmärkning: I bilagan har det inte varit möjligt att från Stockholms stad få en karta utvisande det avgiftsbelagda området enligt fullmäktiges beslut. När det gäller den geografiska omfattningen av området har beredningen i *avsnitt 14.2* uttalat sig i två avseenden.

<sup>2</sup>Anmärkning: I tillgängligt material från Stockholms stad har angivits följande. Följande fordon är aktuella att undanta från miljöavgifter: utryckningsfordon, fordon med handikapptillstånd, bussar i linjetrafik, miljöbilar enligt Stockholms stads definition, taxibilar, färdtjänstfordon, skolskjutsfordon och motorcyklar.



## 2. Förslag till förordning om trängselavgift

1 § Denna förordning innehåller föreskrifter om tillämpningen av lagen (0000:000) om trängselavgift.

2 § För beskattningsmyndighetens räkning beslutar Vägverket om trängselavgift, sänder betalningsanmaning till bilens ägare samt verkställer uppbörden.

Om det i vägtrafikregistret saknas någon uppgift som behövs för bestämmandet av trängselavgift, får Skatteverket föreskriva att avgiften skall påföras enligt grunder som Skatteverket bestämmer.

3 § Skatteverket får efter samråd med Vägverket föreskriva att Vägverket i vägtrafikregistret skall föra in de särskilda uppgifter som behövs för påföring eller uppbörd av trängselavgift.

4 § Följande myndigheter får fatta beslut enligt 4 § lagen (0000:000) om trängselavgift

1. väghållningsmyndigheten eller polismyndigheten såvitt gäller allmänna vägar,

2. kommunen eller polismyndigheten såvitt gäller gator för vilka kommunen är huvudman.

5 § Expeditionsavgift enligt 7 § lagen (0000:000) om trängselavgift skall betalas med 70 kr per betalningsanmaning.

6 § Vägverket begär indrivning för beskattningsmyndighetens räkning. Bestämmelser om begäran om indrivning finns i 4--9 §§ indrivningsförordningen (1993:1229). Att den betalningsskyldige skall uppmanas att betala fordringen innan ansökan om indrivning görs framgår av 3 § nämnda förordning.

Indrivning behöver inte begäras för en fordran som understiger 100 kr om indrivning inte krävs från allmän synpunkt.

### 3. Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Härigenom föreskrivs att 18 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 18 §<sup>1</sup>

Länsrätt är domför med en lagfaren domare ensam

1. när åtgärd som avser endast måls beredande vidtages,
2. vid sådant förhör med vittne eller sakkunnig som begärts av annan länsrätt,
3. vid beslut som avser endast rättelse av felräkning, felskrivning eller annat uppenbart förbiseende,
4. vid annat beslut som inte innefattar slutligt avgörande av mål.

Om det inte är påkallat av särskild anledning att målet prövas av fullsutten rätt, är länsrätt domför med en lagfaren domare ensam vid beslut som inte innefattar prövning av målet i sak.

Åtgärder som avser endast beredandet av ett mål och som inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna domare får utföras av en annan tjänsteman som har tillräcklig kunskap och erfarenhet och som är anställd vid länsrätten eller vid en tingsrätt på samma ort som länsrätten. Närmare bestämmelser om detta meddelas av regeringen.

Vad som sägs i andra stycket gäller även vid avgörande i sak av

1. mål av enkel beskaffenhet,
2. mål enligt lagen (1994:466) om särskilda tvångsåtgärder i beskattningsförfarandet, enligt lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter, om besiktning enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152), om handlings undantagande från taxeringsrevision, skatterevision eller annan granskning och om befrielse från skyldighet att lämna upplysningar, visa upp handling eller lämna kontrolluppgift enligt skatteförfattningarna,
3. mål om omedelbart omhändertagande enligt 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, mål om tillfälligt flyttningsförbud enligt 27 § samma lag, mål om omedelbart omhändertagande enligt 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, mål om tillfälligt omhändertagande

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2002:997.

enligt 37 § smittskyddslagen (1988:1472), mål enligt 12 § första stycket och 33 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, mål enligt 18 § första stycket 2-4 såvitt avser de fall då vården inte har förenats med särskild utskrivningsprövning eller 5 lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, mål om förvar och uppsikt enligt utlänningslagen (1989:529), mål enligt lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m., mål enligt lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt samt mål enligt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.,

4. mål enligt folkbokföringsförfattningarna, mål rörande preliminär skatt eller om anstånd med att betala skatt eller avgifter enligt skatteförfattningarna,

5. mål enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling,

6. mål som avser en fråga av betydelse för

inkomstbeskattningen, dock endast om värdet av vad som yrkas i målet uppenbart inte överstiger hälften av basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring,

*7. mål enligt lagen (0000:000) om trängselavgift.*

#### 4. Förslag till lag om ändring i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

##### 2 §<sup>1</sup>

Under indrivningen gäller bestämmelserna i 7 kap. 14 § utskötningsbalken om företrädesrätt vid utmätning av lön för böter och viten samt för fordringar som påförts enligt bestämmelserna i

1. lagen (1972:435) om överlastavgift,
  2. bilskrotningslagen (1975:343),
  3. lagen (1976:206) om felparkeringsavgift,
  4. lagen (1976:339) om saluvagnsskatt,
  5. fordonsskattelagen (1988:327),
  6. lagen (1991:591) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta artister m.fl.,
  7. lagen (1994:419) om brottsofferfond,
  8. skattebetalningslagen (1997:483), *eller*
  9. lagen (1997:1137) om vägavgift för tunga fordon.
8. skattebetalningslagen (1997:483),
  9. lagen (1997:1137) om vägavgift för tunga fordon, *eller*
  10. lagen (0000:000) om trängselavgift.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2002:417.

## 5. Förslag till lag om ändring i lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning

Härigenom föreskrivs att 7 § lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 7 §

Tillstånd krävs inte för allmän kameraövervakning

1. när övervakningen sker med en övervakningskamera som av trafiksäkerhetsskäl eller för säkerheten i arbetsmiljön är uppsatt på fordon, maskin eller liknande för att förbättra sikten för föraren eller användaren,

2. vid övervakning som utförs av Vägverket vid trafikövervakning eller

2. vid övervakning som utförs av Vägverket vid trafikövervakning eller *vid övervakning och kontroll av att trängselavgift betalas enligt lagen (0000:000) om trängselavgift.*

3. när övervakningen sker i sådana fall som avses i 4 § första stycket.

## 6. Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs att 12 kap. 27 § inkomstskattelagen (1999:1229) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 12 kap.

#### 27 §<sup>1</sup>

Utgifter för arbetsresor med egen bil skall dras av om avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen är minst fem kilometer och det klart framgår att den skattskyldige genom att använda egen bil i stället för allmänna transportmedel regelmässigt gör en tidsvinst på sammanlagt minst två timmar.

Utgifter för arbetsresor med egen bil skall också dras av om bilen används i tjänsten minst 160 dagar under året. Om den används i tjänsten minst 60 dagar under året, skall utgifterna dras av för alla de dagar som bilen använts i tjänsten. Att bilen används i tjänsten beaktas dock bara om körsträckan är minst 300 mil per år.

Avdrag skall göras med 1 krona och 60 öre för varje kilometer.

Utgifter för väg-, bro- och färjeavgifter skall också dras av.

*Utgifter för väg-, bro och färjeavgifter skall också dras av. Utgifter för trängselavgift enligt lagen (0000:000) om trängselavgift skall inte dras av.*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2000:1003.



# 1 Utredningens direktiv m.m.

Stockholmsberedningen skall enligt kommittédirektiv (dir. 2000:96) till regeringen lämna förslag på insatser som förbättrar transportsystemet inom Stockholms län, men också transportmöjligheterna mellan Stockholm och övriga Mälardalen, övriga landet samt internationellt. Arbetet skall syfta till att utveckla transportsystemet på ett för regionen och hela landet miljömässigt, socialt och samhällsekonomiskt hållbart sätt.

Enligt tilläggsdirektiv (dir. 2002:3) skall Stockholmsberedningen ”utreda frågan om hur användning av trängselavgifter i trafiken kan genomföras. I uppdraget ingår att belysa vilka förutsättningar som skall vara uppfyllda för att det skall vara möjligt att införa ett avgiftssystem. En förutsättning för att sådana avgifter skall komma i fråga måste enligt regeringens mening vara att aktuella kommuner eller regioner själva vill införa sådana avgifter. Uppdraget skall redovisas senast den 1 juni 2003.”

I direktiven framhålls som bakgrund till uppdraget att ett sätt att hantera både miljö- och trängselproblem handlar om att påverka efterfrågan på transporter. Det kan ske exempelvis med någon form av trängselavgifter. Avgiftsintäkterna kan användas till att finansiera kapacitetsförstärkningar inom exempelvis kollektivtrafiken i den aktuella regionen. Av direktiven framgår vidare bl.a. att regeringen hösten 2001 i budgetpropositionen (prop. 2001/02:1), aviserade tilläggsuppdrag till Stockholmsberedningen med innebörden att utreda frågan om användning av trängselavgifter i trafiken. Detta uppdrag aviserades också i prop. 2001/02:20 Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem. Som refereras i direktiven framhölls i budgetpropositionen att om kommuner eller regioner efter beslut av en betydande majoritet gör framställan om att införa trängselavgifter som ett led i en bredare strategi för att komma till rätta med trafikens trängsel- och miljöproblem kommer regeringen att bereda frågan. Riksdagen (bet.



2001/02:TU2, rskr.2001/02:125) har uttalat att man inte har någon invändning mot att regeringen utreder frågan om trängselavgifter. Riksdagen framhåller i anledning av Trafikutskottets (bet. 2002/03:TU3) ställningstagande att något krav på ”betydande” majoritet i kommunerna skall inte finnas.

Enligt tilläggsdirektiv (dir. 2003:5) skulle Stockholmsberedningen till regeringen lämna en delredovisning senast den 14 mars 2003 av uppdraget om trängselavgifter. Stockholmsberedningen framhåller i delredovisningen att till skillnad från övriga uppgifter tolkar beredningen detta uppdrag generellt, vilket innebär att utredningens resultat skall kunna tillämpas på förhållanden i hela Sverige även om trängselavgifter framför allt är en åtgärd som diskuterats för storstadsområden.

## 2 Termer och begrepp

Det förekommer en rad termer och begrepp i samband med diskussioner om avgifter i vägsystemet vilka inte alltid är helt entydiga. Det finns därför anledning att förklara viktiga begrepp och precisera i vilken betydelse de används i denna utredning. Det bör framhållas att terminologin inte alltid är helt konsekvent och att flera beteckningar överlappar varandra.

### *GPS*

GPS betyder Global Positioning System och är ett satellitbaserat system för geografisk positionering som kan användas i t.ex. färdvägsrelaterade avgiftssystem eller för navigering.

### *GSM*

GSM är en förkortning av Global System for Mobile communication. GSM är en vanlig standard för digitala mobiltelefonsystem. Systemet kan användas som kommunikationslänk mellan fordon och betalsystem.

### *Indelning efter principer för avgiftsupptagning*

Principen för ett avgiftssystem kan definieras med utgångspunkt från den händelse som avgiften baseras på. De olika avgiftsprinciper som används är följande:

*Tillträdesavgift* eller *passageavgift* innebär att trafikanten betalar för att få tillträde till ett vägavsnitt såsom gatunätet i en stad, en motorväg, en bro eller en tunnel. Avgiftsupptagningen är således relaterad till det betalsnitt som definierats, vanligen passage av en

gräns. Denna avgiftsprincip tillämpas i dag på olika håll i världen. *Vistelseavgift* innebär att trafikanten betalar för att vistas inne i ett definierat område. Det kan gälla att färdas inom området eller att ha sitt fordon inom området. Avgiftssystemet i London är ett exempel på ett sådant system. *Färdvägsrelaterad* avgift innebär att trafikanten fortlöpande betalar för körd vägsträcka. Till färdvägsrelaterade avgifter kan hänföras kilometerskatt/avgift som från år 2001 införts i Schweiz för lastbilar. Vägtrafikskatteutredningen (Fi 2001:08) skall analysera hur ett eventuellt svenskt kilometerskattesystem kan utformas i enlighet med de av riksdagen fastställda målen för trafik- och miljöpolitik.

#### *Internalisering av kostnader*

Att internalisera vägtrafikens externa kostnader innebär att man med hjälp av avgifter låter de enskilda trafikanterna betala för de kostnader de orsakar i samhället genom att förflytta sig i vägtrafiken. Det gäller exempelvis kostnader för miljöpåverkan, trängsel och olyckor.

#### *Korthållskommunikation*

Avgiftssystem baserade på korthållskommunikation innebär att man i bilens vindruta sätter en dosa - en s.k. transponder - som kommunicerar med en antenn vid betalstationen. Avgiften kan sedan exempelvis dras från ett konto knutet till dosans elektroniska identitet. Korthållskommunikation benämns på engelska DSRC som betyder Dedicated Short Range Communication och är en standardiserad teknik för kommunikation mellan fordon och antenner i vägsystemet.

#### *Manuell betalning*

Manuell betalning innebär i regel att betalning sker direkt vid passage av en betalstation, med kontanter eller bankkort i kassa eller i en automat. Systemet kan också utformas så att man vid betalning, oftast i förväg på annan plats än betalstationen, erhåller ett periodmärke som skall fästas på bilens framruta.

### *Miljöavgifter*

Miljöavgifter är konstruerade för att minska miljöbelastningen från biltrafiken. Avgifterna kan differentieras efter fordonens miljöegenskaper men även efter hur känsligt ett visst geografiskt område är. Ett ytterligare syfte eller effekt kan vara att minska trängseln.

### *Nummerskyltsregistrering (videoregistrering)*

Nummerskyltsregistrering innebär att registreringsskylten på fordon som passerar en betalstation fotograferas med videoteknik och fotot lagras. Fotografering kan också ske med flyttbara videokameror. Trafikanten betalar avgiften på annan plats än vid betalstationen, t.ex. i automater, över Internet eller per post i efterhand, samt anger bilnumret. Som kontroll jämförs fotograferade registreringsskyltar med genomförda betalningar.

### *Områdesavgifter/zonavgifter*

Både i samband med tillträdesavgifter och färdvägsrelaterade avgifter, kan det totala området delas in geografiskt i zoner med olika avgiftsnivåer och man brukar då använda begreppet *områdesavgifter/zonavgifter*. I sådana system kan också avgifterna variera över tiden. Se även *Indelning efter principer för avgiftsupptagning*.

### *Road pricing*

Det engelska uttrycket "road pricing" används i vägavgiftssammanhang i olika betydelser. Det används dels som beteckning på avancerade tekniska system för vägavgifter, dels som samlingsbegrepp för hela vägavgiftsområdet. En annan användning är för att beteckna avgiftssystem som syftar till att styra efterfrågan och där avgiften beräknas utifrån de samhällsekonomiska marginalkostnader som genereras av den individuella transporten. I det sammanhanget används begreppet i Sverige ofta för att beskriva (samhällsekonomiskt) "optimala" avgifter, som sätts beroende på trafikbelastningen och därmed trängseln, utsläppen, olyckorna m.m. på en viss vägsträcka. Avgifterna i sådana system kommer att variera bl.a. med trafiken och tiden på dygnet. Road pricing i den senare bemärkelsen är svårt att använda i praktiken utan får betraktas som

ett hjälpmedel vid teoretiska resonemang. Urban road pricing är i princip en synonym men används för att understryka att det är avgifter i tätorter som avses. Eftersom innebörden av road pricing inte är entydig är den mindre lämplig att använda.

### *Transponder*

Se begreppet korthållskommunikation där transponder förklaras.

### *Trängsel*

Det finns ingen entydig definition för trängsel. Olika mått kan användas för att beskriva framkomlighet och trängsel, exempelvis medelreshastighet. Ett annat mått är mertid dvs. den ökade restid på en sträcka som orsakas av trafikbelastning. Som huvudmått för att beskriva trängsel använder Vägverket ofta relativ hastighetsnedsättning (RHN). Det beskriver förhållandet mellan normaltillståndet ostörd trafik och det tillstånd som vi upplever som trängsel.

### *Trängselavgifter*

Trängselavgifter är konstruerade för att minska trängselproblem i vägtrafiken. Avgifterna differentieras så att de tas ut vid tider och platser där det är trängselproblem. Framkomlighetsavgifter används synonymt med trängselavgifter. Ett ytterligare syfte eller effekt kan vara att minska miljöproblem.

### *Vägavgifter*

Vägavgifter används ofta generellt för avgifter som tas ut för fordon för rätten att utnyttja en viss väg eller köra i ett visst geografiskt område. Enligt EG-direktiv (99/62/EG) om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer, är en vägavgift betalning av ett bestämt belopp som ger fordonet rätt att under en given tid använda en viss infrastruktur. I svensk lagstiftning används begreppet vägavgift i lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon (den s.k. Eurovinjetten). I 29 § väglagen (1971:948) föreskrivs att regeringen kan bestämma att avgift får tas ut för begagnande av väg. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 juli

1988 och avgift får tas ut endast för väganordning som börjat byggas efter ikraftträdandet.

#### *Vägtullar/biltullar*

Med vägtullar eller biltullar avses oftast en avgift för att passera in i ett visst område eller förbi en viss punkt på en väg, t.ex. de avgifter som tas ut på betalvägar utomlands – se även *Indelning efter principer för avgiftsupptagning*. Enligt EG-direktiv (99/62/EG) är vägtull en betalning av ett bestämt belopp för ett fordon som tillryggalägger ett avstånd mellan två punkter på viss infrastruktur. Beloppet skall grundas på det avstånd som tillryggalagts och på fordonskategori.



## 3 Syften med vägavgifter m.m.

### 3.1 Olika syften med avgifter i vägtrafiken

Avgifter i vägtrafiken kan ha två huvudsyften nämligen att finansiera trafikåtgärder och att styra vägtrafiken.

Avgiftssystem för finansiering har använts sedan länge i utlandet exempelvis för att finansiera motorvägar samt större broar och tunnlar. I Sverige är det enligt väglagens bestämmelser möjligt att finansiera nya vägar med vägavgifter. Hittills i Sverige används avgifter för att finansiera Öresundsbron. Nya och gamla Svinesundsbroarna kommer också enligt ett avtal mellan Sverige och Norge att finansieras med avgifter.

Styrande avgifter kan användas för att minska trängselproblem och därmed öka framkomligheten i vägsystemet. Ett annat skäl kan vara att förbättra miljön. Den styrande effekten kan regleras mer i detalj genom en mer eller mindre långtgående differentiering efter trafikbelastning i tid och rum samt på grundval av fordons-egenskaper, exempelvis miljöbelastning.

Det finns sannolikt inga system som enbart är antingen finansierande eller styrande. Även finansierande vägavgiftssystem har en viss styrande effekt på trafiken vilket kanske mest märks när avgifterna introduceras. Sett ur ett internationellt perspektiv kan styrande avgiftssystemen utformas så att de ger betydande ekonomiskt överskott vilket kan användas till att exempelvis förstärka kollektivtrafiken.

När det gäller system för trängselavgifter skulle en utformning av ett sådant system för att samtidigt åstadkomma miljöförbättringar, i vissa lägen kunna begränsa den trängselminskande effekten om systemet utformades differentierat för olika vägar. Det är dock klart att det i samma avgiftssystem går att kombinera de olika syftena att förbättra miljön och åstadkomma reduktion av trängseln,



men det är svårt att uttala sig om i vilken utsträckning detta kan ske. En miljöeffekt av trängselavgifter är att trafiken minskar generellt. Ett relativt enkelt sätt att åstadkomma miljöförbättringar utan att direkt påverka den trängselreducerande förmågan hos avgiftssystemet, är att införa en miljödifferntiering av avgiften baserad på fordonens miljöegenskaper. Om man genomför en sådan direktriktad anpassning av avgiftssystemet åstadkommes sannolikt en ökad miljöeffekt.

### **3.2 Överväganden om vägavgifter och andra trafikåtgärder**

I samband med ställningstaganden om avgifter i vägsystemet är det, som framhålls i regeringens direktiv, viktigt att sätta in denna åtgärd i en bredare strategi som ett led i att komma till rätta med bl.a. trafikens trängsel och miljöproblem i trafiken. Detta är enligt beredningens uppfattning inte minst viktigt i ett Stockholmsperspektiv. I Stockholmsberedningens delbetänkande SOU 2002:11 Långsiktig utvecklingsstrategi för transportsystemet i Stockholm-Mälardalsregionen, framhålls betydelsen av helhetssyn på transportsystemet och de samlade åtgärder med tonvikt på infrastrukturutbyggnad som är nödvändiga för att långsiktigt lösa trafikproblemen i ett regionalt perspektiv.

Om ett införande av vägavgifter skall övervägas av finansiella skäl och/eller för att minska trängseln och förbättra miljön, bör detta ske i en samlad strategi med utbyggnad av kollektivtrafik, vägar och järnvägar samt andra åtgärder. Det är nödvändigt att beslut och inflytande över en sådan strategi är en regional fråga. För att kunna genomföra en sådan samlad strategi är det samtidigt angeläget att stat och region tillsammans långsiktigt löser finansieringen av åtgärderna. Om en region skulle vilja bidra till att öka det finansiella utrymmet för infrastrukturutbyggnad genom exempelvis införande av vägavgifter, får inte detta påverka tilldelningen av ordinarie statliga medel till trafiksektorn i regionen för vägar, järnvägar och kollektivtrafik, framhåller Stockholmsberedningen.

## 4 Tidigare överväganden

### 4.1 Inledning

Frågan om att ta betalt av bilister vid färd i tätorter har utretts och diskuterats vid flera tillfällen de senaste decennierna. Här redovisas kortfattat några tidigare förslag och överenskommelser.

### 4.2 Närmare om vissa tidigare överväganden

#### 4.2.1 Storstadstrafikkommittén, STORK

I delbetänkandet Storstadstrafik 3, Bilavgifter, SOU 1989:43, föreslog Storstadstrafikkommittén införande av bilavgifter. Kommittén redovisade såväl argument för att den föreslagna bilavgiften skulle anses som en avgift som argument för att den skulle anses som en skatt. Även om det fanns beaktansvärda skäl som talade för att bilavgiften är en skatt fanns det enligt kommittén också betydande faktorer som talade för att det är en avgift. Ingen av ståndpunkterna befanns stå i strid med regeringsformen (RF). Vid sådant förhållande ansågs RF och dess förarbeten inte utgöra hinder mot att utforma regleringen av bilavgiften utifrån ståndpunkten att den statsrättsligt var en avgift.

Den föreslagna lagstiftningen innebar att en kommun, eller flera kommuner tillsammans, skulle få ta ut en avgift för att köra på det allmänna gatu- och vägnätet inom ett visst angivet område. Tillstånd för att på detta sätt ta ut avgifter skulle sökas hos regeringen. För att regeringen skulle ge tillstånd skulle trafik- och miljösituationen vara sådan att det var befogat att minska trafiken för att därigenom reducera olägenheter som uppkom som en följd av denna. Det primära syftet fick således inte vara att finansiera byg-

gande av infrastrukturen. Efter förslag från kommunen skulle regeringen besluta om användningen av intäkterna från avgiftssystemet. Intäkterna skulle användas till åtgärder som kunde förbättra miljön och minska trängseln inom det avgiftsbelagda området. Andra beslut om avgiftssystemets utformning skulle fattas av kommunen. Detta kunde gälla avgränsning i detalj av det avgiftsbelagda området, teknisk och funktionell utformning av systemet, avgiftens storlek, eventuell differentiering i tiden etc.

#### 4.2.2 Dennisöverenskommelserna och Vägtullsutredningen

Regeringen beslutade år 1990 att utse förhandlare för de tre storstadsregionerna med uppdrag att utarbeta överenskommelser med berörda parter i respektive region för att genom åtgärder i det samlade trafiksystemet förbättra respektive regions miljösituation, öka tillgängligheten samt skapa bättre förutsättningar för regionens utveckling. Till förhandlingsman i Stockholmsregionen utsågs Bengt Dennis, i Göteborgsregionen Ulf Adelson och i Malmöregionen Sven Hulterström.

Representanter för Socialdemokraterna, Moderaterna och Folkpartiet i Stockholms stad och län träffade i januari 1991 och i september 1992 överenskommelser om samordnade åtgärder i syfte att förbättra miljön, öka tillgängligheten och skapa bättre förutsättningar för Stockholmsregionen. För vägtrafikens del innebar överenskommelsen en ringled runt Stockholms innerstad och en yttre tvärled. De nya trafiklederna skulle helt finansieras med avgifter på biltrafiken, vägtullar. Överenskommelserna redovisades för riksdagen i budgetpropositionen år 1993 (prop. 1992/93:100 bil. 7).

I en promemoria, Ds 1993:52 Lag om vissa vägtullar i Stockholms län – en modell, presenterade Kommunikationsdepartementet ett principförslag till lagstiftning. Promemorian remissbehandlades och ett med hänsyn till remissutfallet reviderat förslag presenterades i en promemoria i januari 1994.

Regeringen föreslog i prop. 1993/94:86 att vägtullar skulle finansiera utbyggnaden av vissa vägprojekt i Stockholms län. I propositionen anförde regeringen att den skulle återkomma till riksdagen under våren 1995 med förslag till lagstiftning om vägtullar. Riksdagen godkände det som av regeringen förordats om finansiering genom vägtullar.

I mars 1994 tillkallade regeringen en särskild utredare med uppdrag att bl.a. lämna förslag till utformning av en lagstiftning om vägtullar. Den särskilde utredaren lämnade i november 1994 delbetänkandet Vägtullar i Stockholmsregionen (SOU 1994:142).

I delbetänkandet från Vägtullsutredningen behandlades vissa övergripande frågor rörande vägtullar i Stockholm. Utgångspunkten för utredningens arbete var de överenskommelser om trafik och miljö som regionala företrädare och staten hade träffat, främst de s.k. Dennisöverenskommelserna. Vägtullsutredningens lagförslag byggde på förslaget i den nämnda promemorian Ds 1993:52.

Utgångspunkten för förslaget till lagstiftning var att vägtullen är att betrakta som skatt i statsrättslig mening. De bestämmelser som rörde en viss region såsom omfattningen av tullbelagda områden, ändamålsbestämmelser och tariffstrukturer togs med i bilagor till lagen. Vägtull skulle betalas till staten för att passera gränsen till ett tullbelagt område (betalgräns). Efter avdrag för kostnaderna för tullsystemet skulle intäkterna i sin helhet användas till investeringar i Ringleden runt innerstaden och i yttre tvärleden etc.

#### 4.2.3 Lagrådsremissen 1996 m.m.

Regeringen beslutade våren 1996 att överlämna en lagrådsremiss till Lagrådet med förslag till lag om vissa vägtullar. Lagförslaget överensstämde i allt väsentligt med förslaget i SOU 1994:142. Vägtullen ansågs vara en specialdestinerad statlig punktskatt, eftersom intäkterna från vägtullarna inte skulle få användas för något annat än investeringar i vägtrafiksystemet i Stockholms län. De vägobjekt i Stockholmsregionen som kunde finansieras med vägtullsinkomster var de som omfattades av regeringens, av riksdagen godkända, beslut om lånegarantier. Tullbeloppen skulle, utan riksdagens medverkan, omräknas årligen med hänsyn till den allmänna prisutvecklingen. Differentiering av biltullarna skulle ske med hänsyn till fordonets viktclass. Däremot föreslogs inte någon differentiering i tid eller rum. Vägtullarna skulle kunna betalas såväl automatiskt som manuellt, i förskott vid betalstationer i samband med passagen och i efterskott. Automatisk betalning förutsatte att fordonsägaren tecknade ett abonnemang.

Lagrådet godtog i allt väsentligt författningsförslagen i remissen. Den resulterade emellertid inte i en proposition med förslag till lagstiftning. I prop. 1996/97:160, Långsiktigt hållbara trafiklösningar i Stockholm och Göteborg, föreslog regeringen att

riksdagen skulle upphäva riksdagens beslut (prop. 1993/94:86, bet. 1993/94:TU24, rskr 1993/94:247) att vägtullar skall finansiera utbyggnaden av vissa vägprojekt i Stockholms län m.m.. Regeringen anförde att det i SOU 1994:142 förslagna systemet hade sådana påtagliga nackdelar som gjorde att systemet inte borde ges den utformning som utredaren föreslagit. Det ansågs inte tillräckligt lätt att förstå och acceptera för den enskilde trafikanten. Vidare ansågs det bristfälligt utformat genom att placeringen av tullstationerna inte ledde till en önskvärd minskning av genomfartstrafiken i innerstaden (a. prop. s. 7). Riksdagen biföll propositionen och upphävde riksdagens tidigare beslut (bet. 1997/98:TU5, s. 25, rskr. 1997/98:213).

#### 4.2.4 Miljöstyrande avgifter i tätort

År 1999 lämnades betänkandet Miljöstyrande avgifter i tätort (SOU 1998:169) till regeringen. I direktiven till utredningen anfördes bl.a. att en utgångspunkt för lagstiftningen borde vara så utformad att det klart framgår att införandet av ett avgiftssystem skulle ske genom respektive kommuns beslut och att det också var respektive kommuns ansvar att utforma och förändra avgiftssystemet inom de ramar som lagen ställde upp. I betänkandet lämnades ett förslag till lagstiftning om miljöstyrande avgifter i tätort. Det anfördes att de förslagna vägavgifterna var att betrakta som statlig skatt. Eftersom det därför inte skulle vara möjligt att meddela föreskrifter på annat sätt än genom lag skulle delegation inte vara någon framkomlig väg för att ge kommunerna inflytande över de miljöstyrande vägavgifterna. Det föreslogs därför att kommunerna skulle få ett avgörande inflytande över systemet genom att de skulle få initiera att lagen skulle få tillämpas i kommunen genom en anmälan till regeringen. Samråd skulle därefter ske med övriga berörda kommuner och myndigheter. Tre fjärdedelar av intäkterna från ett system med miljöstyrande avgifter skulle tillfalla kommunen eller kommunerna i fråga.

## 5 Trängselavgiftssystem i andra länder

Det finns ett stort antal studier från olika länder av hur föreslagna avgiftssystem beräknas påverka trafiken. De flesta förslag har dock aldrig genomförts, varför det råder brist på empirisk kunskap om trängselavgiftssystem. Avgiftssystem med huvudsyftet att minska trängsel har endast införts i Singapore och nyligen i London. I fråga om andra system där avgift tas för användandet av viss infrastruktur är syftet oftast att erhålla intäkter för att kunna finansiera det aktuella objektet eller andra infrastrukturprojekt, samt att förbättra miljön.

De flesta trängselavgiftssystem som föreslagits eller införts har huvudsakligen lokal effekt, men har relativt liten effekt på det totala bilresandet i den omgivande regionen. Skälet till detta är att avgifterna endast tas ut där det är trängsel vilket normalt motsvarar endast en mycket liten del av det totala bilresandet i en region. Miljöeffekterna beror på hur trängselavgifterna utformas.

Vägavgiftssystem med huvudsaklig uppgift att finansiera projekt behandlas inte här.

### Trängselavgiftssystem som införts

#### Singapore

Singapore införde redan 1975 en form av områdesavgifter som betraktas som världens första moderna trängselavgiftssystem. Syftet med avgiftssystemet är att styra trafiken så att framkomligheten ökar, dvs. att minska trängseln. Från att ha haft ett manuellt system med bilavgifter för infart till innerstaden under dagtid övergick man till ett helautomatiskt system 1998. Detta system är elektro-

niskt med differentierade avgifter för olika tider, platser och fordonstyper.

Avgiftsområdet är uppdelat i distrikt där avgift tas ut vardagar mellan kl. 7.30 – 19.00 och vissa högt belastade vägar (motorvägar) mellan kl. 7.30 – 9.30. Fordon som åker in till Singapores innerstad eller passerar vissa motorvägar och andra belastade vägar debiteras avgifter. Antalet avgiftsplatser uppgår till drygt fyrtio. Till grund för taxorna ligger en viss medelhastighet för att nå en rimlig framkomlighet. Sjuncker genomsnittshastigheten höjs avgiften, och vice versa. Som lägst är avgiften några kronor och som högst ca 15 kr per port vid rusningstid. Taxorna revideras var tredje månad och specificeras på elektroniska anslagstavlor vid varje avgiftsportal. Från och med 2001 har avgifterna även ett miljöstyrande syfte i och med att el- och hybridbilar betalar lägre avgift.

Andra åtgärder för att dämpa biltrafiken i Singapore är väl utbyggd kollektivtrafik samt restriktioner på bilinnehav genom att ett begränsat antal licenser för bilinnehav auktioneras ut med jämna mellanrum.

Intäkterna går till statens budget och skiljs inte på något särskilt sätt från andra statliga intäkter från andra källor. I Singapore är regeringen i princip det enda beslutande organet, vilket sannolikt förenklar beslutsprocessen.

## **Storbritannien**

### ***London***

Trängselavgifter har diskuterats länge i London. Den föregående regeringen lade grunden genom att stifta en lag som möjliggör trängselavgifter. Lagen innehåller vissa villkor för införande av trängselavgifter såsom att utformningen ska äga rum i samråd med den nationella regeringen, att avgifterna ska vara en del i en större transportstrategi samt att överskottet från avgifterna ska återföras till investeringar och underhåll av infrastruktur. Intäkterna måste alltså användas till förbättringar av infrastrukturen men huvudsyftet med avgifterna ska vara trängselminskning.

Ett trängselavgiftssystem infördes i Londons centrala delar i februari 2003. Ett omfattande förberedelse- och förankringsarbete föregick införandet. Det har pågått aktivt sedan år 2000. Före detta

gjordes omfattande undersökningar bl.a. om vilket system som var lämpligt att införa samt var och hur.

En avgift av £5 (ca 70 Skr) för såväl personbilar som lastbilar tas ut för färd i centrala London mellan kl. 7.00 och 18.30 under vardagar. Avgiften är en dagsavgift för att köra i det avgiftsbelagda området. Man betalar lika mycket oberoende av hur mycket man kör i innerstaden under en dag. Olika slags dispenser, undantag och rabatter förekommer.

Det finns inte några tullstationer, utan systemet bygger på att fordon som färdas inom avgiftszonen fotograferas. Registreringsnumret kontrolleras sedan mot ett register över dem som i förväg har betalt avgiften. De som inte betalt kan betala i efterskott samma dag, därefter höjs avgiften betydligt. Kameror finns både vid gränsen till och inuti avgiftszonen.

Två månader efter införandet av systemet hade trafiken inom avgiftszonen minskat med ca 15-20 % under tid då avgifter tas ut. Avgiftssystemet kommer att utvärderas efter en speciell mall.

De första tio åren ska intäkterna gå till investeringar i Londons transportsystem, till satsningar på både kollektivtrafik och biltrafik. Det är Londonregionen själv som bestämmer om hur intäkterna används. Regeringen har lovat att statliga anslag till regionen inte ska dras ner, utan fortsätta i samma utsträckning som före intäkterna från avgifterna fanns.

### **Durham**

I Durham i Storbritannien har en central gata avgiftsbelagts med £2 (small scale Road User Charging). Avgiften infördes i oktober år 2002 och enligt preliminära siffror har trafiken reducerats med 90%.

(I Nottingham och Bristol i Storbritannien planeras att införa avgifter omkring år 2005-2006.)

### **Kalifornien**

I Kalifornien byggdes 1995 en privatfinansierad tullväg (motorväg), kallad FASTRAK. Tullarna tas upp automatiskt med en elektronisk bricka på vindrutan. Målet är att sätta avgifterna så att friflödes-hastigheten 65 miles i timmen (105 km/h) kan hållas. Intäkterna går till det företag som byggde vägen – om intäkterna överskrider



en viss nivå går dock resten till staten. Idén bygger på att avgiften sätts så att köer undviks, dvs. avgiften blir i praktiken en trängselavgift. FASTRAK har under senare år följts av flera vägar med avgifter runtom i USA. Många men inte alla sköts av privata operatörer.

### **Avgiftskörfält (HOT-lanes)**

En annan lösning på framkomlighetsproblemen är så kallade "HOT-lanes", vilket finns i USA bland annat i Kalifornien. HOT står för "High Occupancy/Toll". HOT-lanes är körfält, parallella med en befintlig väg, som endast får användas av bussar, samåkande bilister ("high occupancy"-fordon) samt de som betalar en avgift. Avgiften sätts så att trafikvolymen inte gör att hastigheten sjunker nämnvärt under hastighet med fritt flöde.

Ofta är avgiftsstrukturen ganska komplicerad, med avgifter som varierar med tiden på dygnet och kan skifta med så små tidsintervall som en kvart. Avgifterna ändras vid behov uppåt eller neråt.

## 6 Krav som kan ställas på system för trängselavgifter

### 6.1 Inledning

De krav som kan ställas på system för trängselavgifter kan vara specifika för avgiftssystem som syftar till att minska trängsel men också mer generella för olika vägavgiftssystem oavsett huvudsyftet. I avsnitt 6.2 behandlas vad som krävs för att få acceptans från bl.a. allmänhet och näringsliv för ett införande av trängselavgifter. Acceptansfrågan är knuten både till hur införandet av avgiftssystemet förbereds och till systemets utformning och skötsel. Vilka krav som kan ställas på trängselavgiftssystem är också sammankopplad med frågorna om utformning av system för trängselavgifter som vi återkommer till i kapitel 8.

Flera tidigare offentliga utredningar i Sverige har tagit upp både krav på och utformning av avgiftssystem med olika huvudsyften, dock finns som tidigare nämnts ingen utredning med huvudsyftet att behandla trängselavgifter. Av dessa utredningar kan nämnas Storstadstrafik 3 Bilavgifter (SOU 1989:43), Vägtullar i Stockholmsregionen (SOU 1994:142) och Miljöstyrande avgifter i tätort (SOU 1998:169). Speciellt den sistnämnda utredningen har belyst krav på och utformning av avgiftssystem som i stora drag även är aktuella för denna utredning om trängselavgifter.

### 6.2 Förutsättningar för acceptans

Att avgiftsbelägga rätten att färdas på vägar i form av en avgift innebär en genomgripande förändring för stora grupper i samhället. Det krävs att systemet är i bruk under en avsevärd tid för att med säkerhet kunna bedöma dess långsiktiga påverkan på trafikarbete, resmönster, miljö m.m. Det är angeläget att avgiftssystemets upp-

byggnad speglar de värderingar och behov som är bestående och inte alltför snabbt växlar över tiden.

För att möjliggöra ett införande av trängselavgifter är det nödvändigt att skapa en tillräcklig acceptans i samhället för avgiftssystemet. Acceptansen är i hög grad sammankopplad med hur införandet av avgiftssystemet förbereds samt hur avgiftssystemet utformas. Detta visar med all tydlighet de erfarenheter som finns från bl.a. införandet av trängselavgifter i London och vägavgifter i Oslo samt ett flertal internationella studier.

Av en sammanställning benämnd Psykologiska faktorerers betydelse för bilavgifters acceptans och effekter<sup>3</sup> framgår att inställningen till bilavgifters införande är relaterad till föreställningar om dess konsekvenser. Sådana föreställningar har två komponenter<sup>4</sup>, nämligen förväntningar om vilka konsekvenserna blir samt hur bra eller dåliga de förväntade konsekvenserna är. I sammanställningen refereras vidare en enkätundersökning av bilägare i Göteborgsregionen<sup>5</sup> där det angavs att två faktorer var avgörande för undersökningsdeltagarnas negativa inställning till bilavgifter (kilometerskatt). Dessa faktorer var orättvisa och inskränkningar av deras frihet. Eftersom resultaten är i överensstämmelse med resultaten av ett flertal undersökningar inom andra områden<sup>6</sup> finns anledning att tro att dessa faktorer är avgörande. Resultaten kan även förklara skillnader mellan inställning och acceptans. Positiva konsekvenser (ökad framkomlighet, bättre luft, mindre buller) blir mer uppmärksammade i det första fallet, negativa konsekvenser (orättvisa mot dem som inte kan förändra sitt bilresande, inskränkningar av friheten) i det senare fallet. Av Gärlings sammanställning framgår också<sup>7</sup> att i allmänhet har människor en negativ inställning till bilavgifter, därför att de inte vill betala för något (användning av vägar) som tidigare var gratis, i synnerhet inte som de inte kommer att tjäna något på det om kostnaden överstiger tidsvinsten uttryckt i monetära termer.

I en kunskapsöversikt om trängselavgifter som sammanställts av Transek AB år 2002<sup>8</sup>, sammanfattas några aspekter på acceptansfrågan. Trängseln på vägarna ses som ett av de allvarligaste trafikpro-

---

<sup>3</sup> T.Gärling, Göteborgs Universitet, Psykologiska inst., 2003

<sup>4</sup> T.Gärling, Göteborgs Universitet, Psykologiska inst, 2003/ Fishbein & Ajzen 1975

<sup>5</sup> T.Gärling, Göteborgs Universitet, Psykologiska inst., 2003/Jakobsson m.fl. 2000

<sup>6</sup> T.Gärling, Göteborgs Universitet, Psykologiska inst., 2003/Baron 1995; Baron & Journey 1993

<sup>7</sup> T.Gärling, Göteborgs Universitet, Psykologiska inst., 2003/ Jones 1995, 2003

<sup>8</sup> PM om Trängselavgifter, En kunskapsöversikt, Transek 2002

blemen i de flesta europeiska storstäder<sup>9</sup>. De flesta undersökningar visar att en majoritet anser att något måste göras för att förbättra framkomligheten på vägarna. Den åtgärd som i undersökningarna har störst stöd för att minska bilköer är att förbättra kollektivtrafiken<sup>10</sup>. Enligt Transek anser vissa att vägavgifter inte är en effektiv åtgärd för att minska köerna medan andra menar att avgifter nog skulle minska köerna, men att det drabbar orättvist. Stödet ökar vanligen enligt Transek om avgifterna kompletteras med andra åtgärder t.ex. bättre vägar och kollektivtrafik.

Enligt Transek är de många acceptansstudier som har genomförts<sup>11</sup> i stort sett samstämmiga om vad som påverkar acceptansen:

- vad intäkterna används till,
- syftet med avgifterna,
- hur avgiftssystemet är utformat dvs. vilken teknik som används, hur höga avgifterna är, när och var de tas ut,
- vilka andra åtgärder som också genomförs för att förbättra trafiken,
- vem som bestämmer om avgiftsnivån samt
- vad den svarande känner till om trafiksituationen samt om effekterna av olika alternativa åtgärder.

Transek har även i följande punkter sammanfattat vad som i olika forskningsstudier anges som förutsättningar för att avgifter ska kunna införas<sup>12</sup>:

- Avgifterna måste kombineras med andra åtgärder, t.ex. kollektivtrafikförbättringar eller nya vägar<sup>13</sup>. Intäkterna från avgifterna måste visas vara en förutsättning för dessa andra åtgärder<sup>14</sup>.
- Avgifterna måste utformas "intelligent", dvs. så att de löser de problem de är avsedda att lösa utan att orsaka nya<sup>15</sup>. Exempel är att låta avgifterna variera över dygnet, att ha olika avgifter i olika delar av staden osv. Att avgifterna är "logiska" på detta sätt måste vara

<sup>9</sup> PM om Trängselavgifter, En kunskapsöversikt, Transek 2002/AFFORD (2001), Naturvårdsverket (2002)

<sup>10</sup>PM om Trängselavgifter, En kunskapsöversikt, Transek 2002/Jones (1995), Jones (2002), Schade (2002).

<sup>11</sup> PM om Trängselavgifter, En kunskapsöversikt, Transek 2002/T ex Jones (1995, 2002), AFFORD, PRIMA, PATS, CAPRI, TRANSPRICE.

<sup>12</sup> PM om Trängselavgifter, En kunskapsöversikt, Transek 2002/Sammanfattningen bygger framför allt på Jones (1995, 2002), Goodwin and Jones (1989), AFFORD, PRIMA, PATS, CAPRI och TRANSPRICE.

<sup>13</sup>PM om Trängselavgifter, En kunskapsöversikt, Transek 2002/Goodwin and Jones (1989), Jones (1992,1995).

<sup>14</sup> PM om Trängselavgifter, En kunskapsöversikt, Transek 2002 /Rölle (2002), Goodwin and Jones (1989).

<sup>15</sup>PM om Trängselavgifter, En kunskapsöversikt, Transek 2002/Jones (2002).

tydligt även för icke-expert<sup>16</sup>. Systemet får dock inte bli så komplicerat att det blir obegripligt.

- Avgifterna måste vara ”rättvisa”. Intäkterna måste användas så att de kommer till nytta för den grupp som betalar och inte t.ex. användas i andra delar av landet<sup>17</sup>.

- Det måste finnas realistiska alternativ för att undvika avgifterna, exempelvis genom att kunna byta färdmedel, tidpunkt eller färdväg.

- Misstron mot politiska utfästelser måste övervinnas<sup>18</sup>. Många misstänker att avgiftsintäkterna leder till att befintliga medel till transportsektorn minskar eller att de statliga bidragen till regionen dras ner. Ett sätt att övervinna detta och tydliggöra nyttan är börja att använda intäkterna i förskott<sup>19</sup>. Att nyttan av intäkterna syntes tidigt var viktiga förutsättningar i Singapore<sup>20</sup>.

- Besluts- och informationsprocessen är central. Många samhällsgrupper måste ges inflytande. Information om processen är viktig, som t.ex. att olika alternativ för att förbättra trafiken övervägs öppet, att man beskriver de positiva effekterna av systemet för de problem det ska lösa, hur potentiella negativa effekter ska hanteras, vilka fördelningseffekter det får och hur de hanteras m.m.<sup>21</sup> - se kapitel 7.

### 6.3 Några viktiga systemkrav

Detta avsnitt sammanfattar de viktigaste egenskaperna för ett system för trängselavgifter vilket är förenligt med målsättningen i direktiven och vad som i det föregående avsnitt framkommit för att skapa en bred acceptans för avgifterna. Sammanfattningen har som utgångspunkt bl.a. vad som framkom i utredningen Miljöstyrande avgifter i tätort (SOU 1998:169). De följande önskvärda egenskaperna är inte inbördes rangordnade.

#### Huvudsyftet att minska trängsel bör återspeglas

Inte minst från acceptanssynpunkt är det viktigt att utformningen av avgiftssystemet återspeglar huvudsyftet att minska trängsel.

---

<sup>16</sup>PM om Trängselavgifter, En kunskapsöversikt, Transek 2002/PATS, PRIMA.

<sup>17</sup>PM om Trängselavgifter, En kunskapsöversikt, Transek 2002/Johansson och Mattsson (1994).

<sup>18</sup>PM om Trängselavgifter, En kunskapsöversikt, Transek 2002/PATS.

<sup>19</sup>PM om Trängselavgifter, En kunskapsöversikt, Transek 2002/Jones (2002).

<sup>20</sup>PM om Trängselavgifter, En kunskapsöversikt, Transek 2002/Gopinath Menon (2002).

<sup>21</sup>PM om Trängselavgifter, En kunskapsöversikt, Transek 2002/Catling (2002), Jones (2002).

Exempelvis innebär detta att avgift bör tas ut vid tider och platser där det är trängsel i trafiken samt att den även om möjligt skulle differentieras efter trängselns omfattning.

### **Lätt att förstå och använda**

Att trängselavgifter inte tidigare använts innebär att det måste ställas stora krav på att avgiftssystemet är enkelt och okomplicerat samt lätt att använda. Krav på god information är nödvändig.

### **Effektivt och pålitligt**

Trängselavgiftssystem bör uppfylla högt ställda krav på driftsäkerhet och teknisk utformning. Stora krav bör ställas på att trafikanterna inte utsätts för felaktiga debiteringar eller liknande. Ett krav är att systemet i möjligaste mån skall förhindra att trafikanter oriktigt undgår betalningsskyldighet eller manipulerar systemet så att någon annan åläggs en felaktig debitering.

### **Rättssäkert och hänsyn till kraven på personlig integritet**

Kontrollen av efterlevnaden av avgiftsskyldigheten får inte innebära kränkningar av trafikanternas eller andras personliga integritet. Betalning och kontroll skall kunna ske rättssäkert. Den lämpligaste praktiskt tänkbara övervakningsmetoden är användning av videokamera. Särskilt med hänsyn till den omfattande användning som sådan övervakning har fått inom andra områden saknas det anledning att inte acceptera övervakning med hjälp av videokamera. Videofotografering inriktas på fordon och registreringsnummer och inte på personerna i fordonet.

### **Rättvist**

Differentieringar och prisskillnader som avgiftssystemet kan innehålla bör grundas på omständigheter som är direkt hänförliga till syftet med systemet, dvs. att minska trängseln och öka framkomligheten i vägtrafiken. Avgiftssystemet får inte innebära att vissa trafikanter drabbas av högre kostnader än som är motiverat av dessa skäl eller att vissa, av skäl som uppfattas som godtyckliga, får

lägre kostnader eller helt eller delvis undantas från avgiftsskyldigheten. Även om de kostnader som trafikanterna drabbas av inte nödvändigtvis behöver motsvara de kostnader som vägtrafiken ger upphov till bör det inte finnas alltför stora skillnader mellan det som en enskild trafikant får betala och den kostnad som den enskildes transporter verkligen ger upphov till.

### **Lokal och regional samverkan**

Det är inte bara invånarna i den kommun som på grund av trängselproblemen vill införa avgiftssystemet som berörs utan även boende i grannkommuner som t.ex. pendlar till den kommun i vilken det tas ut avgifter. Vid utformning av trängselavgiftssystemet och andra åtgärder sammankopplade med detta, exempelvis utbyggnad av kollektivtrafiken, finns frågor som i olika grad berör grannkommuner och regionen. Det är därför angeläget att det sker lokal och regional samverkan och samråd vid utformningen av ett avgiftssystem.

### **Rimliga kostnader**

För att ett trängselavgiftssystem skall accepteras får det inte innebära alltför stora ekonomiska påfrestningar för de enskilda trafikanterna eller för det allmänna. Det finns även en effektivitetsaspekt i detta. Eftersom syftet med trängselavgifter är att med ekonomisk styrning påverka trafikanterna att skapa ökad framkomlighet i trafiken, måste avgiftssystemet innehålla ekonomiska incitament för den enskilde att agera på önskvärt sätt. Systemets fördelningspolitiska konsekvenser får inte bli alltför negativa. Negativa fördelningspolitiska effekter och eventuella negativa effekter för näringslivet bör i görligaste mån reduceras. Beträffande kostnaderna för samhället kan man utgå från att avgiftssystemet inte skulle accepteras om kostnaderna för systemet överstiger intäkterna och som därmed skulle innebära ytterligare en pålaga på de enskilda medborgarna utöver själva avgiften.

### **Trafiksäkert**

Ett krav som bör ställas på ett trängselavgiftssystem är att det bidrar till att minska risken för trafikolyckor. Det är därför väsentligt

att systemet inte är konstruerat på ett sätt som medför köbildningar och trafikstockningar.

### **Estetiskt utformade anläggningar**

Fysiska anläggningar för betalning och kontroll m.m. bör utformas med högt ställda estetiska krav för att inte förfula stadsmiljön.

### **Utvecklingsbart och flexibelt**

Avgiftssystemet bör vara så tekniskt utformat att det går att anpassa till nya tekniska lösningar och ytterligare differentieringar. Det bör ställas krav på standardisering och interoperabilitet enligt bl.a. EU:s krav. Systemet bör vara så flexibelt att man kan införa olika taxor för t.ex. olika tider under dygnet och för olika fordonstyper. En prisdifferentiering av miljöskäl sker enklast för det enskilda fordonet. Den lagtekniska konstruktionen bör vara sådan att den inte försvårar eller hindrar införandet av ny teknik eller liknande. Om transponderar börjar införas för extern datakommunikation är det rimligt att anta att trafikanternas intresse av att skaffa fordonsenheter och därmed tillhörande konton kommer att öka i takt med att trafikanterna blir mer förtrogna med systemet. Det bör därför ställas krav på att trafikanterna på ett enkelt och smidigt sätt kan skaffa sådan utrustning och att man kan använda olika typer av sätt att betala.





## 7 Effekter av trängselavgifter

### 7.1 Inledning

Den huvudsakliga avsikten med trängselavgifter är att minska trängseln i vägtrafiken på vissa gator och vägar eller inom ett område. Denna och andra effekter som kan uppkomma behandlas i detta kapitel. Som exempel används Stockholmsförhållanden eftersom Stockholm är en ort i Sverige där trängselavgifter skulle kunna bli aktuellt, samt att tillgängliga studier som tagits fram på uppdrag av andra än Stockholmsberedningen använder Stockholmsförhållanden.

Det finns studier i olika delar av världen av hur föreslagna avgiftssystem beräknas påverka trafiken. Endast ett fåtal av dessa förslag har genomförts. De flesta slutsatser är således grundade på modellberäkningar. Utöver London, där vetenskaplig dokumentation än så länge saknas, finns ingen tillämpning av trängselavgifter som kan tillföra kunskaper som kan överföras till svenska förhållanden. Befintlig forskning visar att varje enskilt fall behöver analyseras för sig och att generella slutsatser, giltiga för alla städer och avgiftssystem är svåra att dra.<sup>22</sup> Ett generellt resonemang har dock förts i vissa fall om vilka typer av effekter som uppkommer. Stockholmsberedningen har därför valt att kortfattat redogöra för senast utförda beräkningsexempel vad avser trängselavgifter och utifrån dessa dra vissa sannolika slutsatser.

Effektiva trängselavgifter bör vara satta så att tillräckligt många avstår från att köra bil, samtidigt som tillräckligt många betalar avgiften. Det bör framhållas att de effekter som uppstår är starkt kopplade till hur avgiftssystemet är utformat och det är nödvändigt att mer exakta beräkningar och djupgående analyser genomförs för

---

<sup>22</sup> Transek FOU 2003

att en bättre bild ska erhållas avseende samtliga effekter. Vad som inträffar när avgifter införs är att bilisten ställs inför ett val. Bilisten kan

- ändra sitt resande avseende tidpunkt, färdmedel eller väg
- fortsätta att färdas med bil som tidigare
- avstå från att resa

Utformningen av avgiftssystemen har mycket stor betydelse för effekterna.

Ett program för kontinuerlig utvärdering av effekterna och eventuell förändring av systemet bör finnas vid genomförande av varje trängselavgiftssystem.

## 7.2 Beräkningsexempel och källor

De beräkningsexempel som används och analyseras här kommer samtliga från Stockholmsregionen. Slutsatserna som kommer fram skall dock kunna tillämpas generellt. För att kunna analysera effekterna av trängselavgifter krävs dock konkreta räkneexempel.

De avgiftssystem som analyserats utgående från Stockholmsområdet är uppbyggda på liknande sätt men skiljer sig åt bland annat avseende områdets geografiska avgränsning, tid då avgift upptas och nivån på avgiften.

Tillgängliga trafikprognosmodeller är emellertid inte konstruerade för trängselavgiftssystem och resultaten är därför osäkra och måste användas med stor försiktighet. Modellerna avser oftast effekter på minst 5-10 års sikt. Det är därför svårt att uppskatta omfattningen av de olika effekterna som inträder på kort sikt. De flesta beräkningsexempel förutsätter att Södra Länken är öppen för trafik.

De flesta beräkningsexempel som hänvisas till i detta kapitel beskrivs översiktligt i bilagor. Övriga källor framgår av förteckning nedan.

**Transek: Försök med miljöavgifter i Stockholm, april 2003.** (benämns ”Stockholm april 2003”)

Materialet har framtagits av Transek AB på uppdrag av Stockholms stads stadsledningskontor som underlag till det planerade fullskaleförsöket i Stockholms innerstad.

**Inregia: Näringslivseffekter och lokaliseringseffekter av trängselavgifter (benämns "Inregia")**

Inregia har på uppdrag av Stockholmsberedningen våren 2003 genomfört en studie av näringslivseffekter av trängselavgifter. Sammanfattning se bilaga 5.

**ÅF Trafikkompens: Fördelningseffekter. (benämns "Trafikkompens")**

Ångpanneföreningen –Trafikkompens har på uppdrag av Stockholmsberedningen våren 2003 genomfört en studie om fördelningseffekter av trängselavgifter. Sammanfattning se bilaga 6.

**Kungliga Tekniska Högskolan (KTH) Infrastruktur, forskningsprojekt: Näringslivseffekter av trängselavgifter, preliminär förstudierapport (benämns "KTH maj 2003")**

Det övergripande syftet med detta forskningsprogram är att ta fram generell metodik för analys av hur trängselavgifter kan påverka förutsättningarna för olika typer av näringsliv, samt långsiktig inverkan härav på ekonomisk tillväxt. Projektet är finansierat av flera företag, myndigheter och organisationer. Sammanfattning se bilaga 7.

**Transek forskningsprojekt om fördelningseffekter av trängselavgifter (benämns "Transek FOU 2003")**

Transek genomför under hösten 2002 och våren 2003 ett forskningsprojekt om trängselavgifters fördelningseffekter. Projektet är finansierat av Vägverket och Vinnova. Studien är ännu inte färdig (maj 2003), men här redogörs för några preliminära slutsatser. En preliminär sammanfattning framgår av bilaga 8.

**Övriga källor**

Länsstyrelsen i AB-län (2003), Åtgärds katalog för att klara miljö- kvalitetsnormen för kvävedioxid 2006 (benämns "LST 2003 åtgärds katalog")

PM Trängselavgifter, En kunskapsöversikt, Transek 2002 (benämns **Kunskapsöversikt**)

Naturvårdsverkets rapport 5165, (benämns **Naturvårdsverket**)

PM trafiksäkerhet, Vägverket Stockholm 2003, (benämns **Vägverket**)

## 7.3 Trafikeffekter

### 7.3.1 Generellt

Avsikten med trängselavgifter i trafiken är att öka framkomligheten i trafiksystem som närmar sig kapacitetstaket. Därmed kan också medelhastigheten öka. Tillgången till alternativ, dvs. möjligheten att utnyttja andra färdmedel, att köra på andra tider och vägar, är av mycket stor betydelse för om styrande avgifter ska uppfylla sitt syfte. Det är också av stor betydelse att vägavgiftssystemet har en sådan utformning så att det inte förorsakar ineffektivitet i trafiksystemet, varken i väg- eller kollektivtrafiksystemen.

De flesta avgiftssystem som föreslagits eller införts beräknas ha relativt små effekter på det *totala* resandet i en region. Viss förskjutning av restiderna bedöms sannolikt att uppstå och avgifterna medför därmed en trafikomfördelning på vägnätet. Antalet bilresor bedöms minska mest där det finns alternativ, dvs. huvudsakligen där det finns god kollektivtrafik. Eftersom förutsättningarna för resandet ändras kan det leda till att trängselproblem uppstår eller förvärras lokalt. Strax före eller efter avgiftsperioden kan trängseln i stället öka jämfört med vad som var under motsvarande tid innan avgifter införts. Trängseln kan öka på kringliggande vägnät som inte avgiftsbelagts. På lång sikt bedöms resmönstret att ändras och andra likvärdiga mål kommer att väljas.

Om avgift tas ut endast i högtrafik kommer huvudsakligen arbetsresor att påverkas.

Vissa kategorier av fordon kan bli aktuella att undanta från avgiftsplikt. Denna trafik skulle sannolikt öka.<sup>23</sup>

I de flesta studier förutsätts kapaciteten på kollektivtrafiken bli höjd för att inte försämra situationen för de befintliga kollektivtrafikresenärerna. Detta kan på kort sikt huvudsakligen ske genom ökad busstrafik. Infartsparkeringar i goda kollektivtrafiklägen är också viktigt.

Trafikeffekterna är också beroende av tillgänglig information om trafiksituationen och om alternativa färdmöjligheter.

Ett system som låter varje enskild kommun i en region sätta sina egna avgifter torde inte leda till ett optimalt utnyttjande av vägnätet. Sett ur transportekonomisk synvinkel är det därför nödvändigt med ett samordnat avgiftssystem inom en region.

---

<sup>23</sup> Stockholm april 2003

### 7.3.2 Exempel från Stockholmsförhållanden

En möjlighet är att avgiftsbelägga infarterna till innerstaden och en annan att avgiftsbelägga trafiklederna mot och runt innerstaden. Avgifter på trafiklederna mot innerstaden har enligt vissa beräkningar större trängselminskande effekt än avgifter enbart av innerstadssnittet.<sup>24</sup>

I de använda utredningarna beräknas trafikarbetet i innerstaden minska med 10-25 % under högtrafiktid. Ju längre från innerstaden man kommer desto mindre blir effekterna. Detta beräknas medföra under förmiddagens högtrafiktid sänkt medelhastighet på Essingeleden söderifrån med ca 10 % och höjda medelhastigheter på E4 Uppsalavägen, E18 – Roslagsvägen och på Klarastrandsleden. Effekten avseende medelhastigheten på innerstadens huvudgatunät som helhet beräknas dock blir försumbar.<sup>25</sup>

På vissa ställen förväntas trafikarbetet öka på sikt trots avgifter, men det beror på ökad befolkning och regionens ekonomiska utveckling.<sup>26</sup> För möjligheten att kunna ta sig mellan norr och söder är det speciellt angeläget att det finns bra förbindelser förbi innerstaden. Idag fungerar framför allt Essingeleden som förbifart men det gör även Klarastrandsleden – Söderleden. Den sistnämnda förbindelsen försörjer i huvudsak trafik mellan norra regionhalvan och Stockholms södra och sydöstra områden. Leden går genom Stockholms innerstad men kan inte sägas vara en del av innerstadens gatusystem.

Om avgift inte tas ut på Essingeleden förväntas enligt beräkningar maxtimmetrafiken öka där med ca 10 %. Oavsett om Essingeleden avgiftsbeläggs eller inte kommer framkomligheten att vara begränsad under högtrafik. Trafikmängderna där är idag stora och kommer att öka när Södra Länkens anslutning med två körfält öppnar hösten år 2004.

I beräkningar som gjorts framkommer att tidsvinsterna i högtrafik med avgift skulle per resa bli upp till 15 minuter, oftast ca 3-8 minuter.<sup>27</sup>

Trängselavgifter medför enligt beräkningarna att resandet mellan regionhalvorna minskar. Resorna beräknas minska mellan förorter och city, samt mellan olika förorter där avgiftssnittet passeras. Resorna beräknas däremot öka inom respektive område, särskilt för

---

<sup>24</sup> Trafikkompens

<sup>25</sup> KTH maj 2003

<sup>26</sup> Naturvårdsverket

<sup>27</sup> Trafikkompens

bilresor. Antalet kollektivtrafikresor samt gång-/cykelresor ökar för i stort sett samtliga resrelationer.<sup>28</sup>

En minskning av bilresorna till innerstaden med 5% beräknas motsvara en ökning av kollektivtrafikresandet med ca 2 %.<sup>29</sup> Den minskade trängseln och ökade framkomligheten som trängselavgifter medför, bör innebära möjlighet till förbättrad regularitet och kortare körtider för bussar i innerstaden. Därmed skulle busstrafiken bli effektivare. En förutsättning är dock att det finns tillräcklig kollektivtrafikkapacitet.

Restidsmätningar på infartslederna till Stockholm har utförts under våren år 2003 under morgontimmarna kl. 06.30-10.00. Resultaten visar att högtrafiktiden med viss variation mellan olika infarter varar mellan kl. 07.15 och 09.00. Medelhastigheten under denna tid ligger inom ett intervall på 25–50 km/h på E4:s infarter och 15–20 km/h på E18 Norrtäljevägen. Dessa hastigheter är lägre än modellberäkningarnas uppskattningar.<sup>30</sup> Därutöver har restiderna mätts på huvudgator på malmarna och en slinga runt city. Resultaten visar att medelhastigheten minskar från ca 25 km/h på morgonen till 10–20 km/h på förmiddagen och ligger kvar på detta värde under resten av dagen. En stor del av restiden i innerstaden består av väntetid vid trafiksignaler, men även vissa flaskhalsar med starkt nedsatt kapacitet pga. minskat utrymme för biltrafik ger upphov till stora väntetider i kö. Trängselavgifterna kan därför inte förväntas ge upphov till starkt förbättrad framkomlighet för biltrafiken i innerstaden, om inte också en trafikteknisk översyn av flaskhalsar sker. Det är angeläget för trafiksituationen att av trängselavgifter frigjort gatuutrymme används för bättre framkomlighet för både bil- och kollektivtrafik.

### 7.3.3 Slutsatser

- Utformningen av ett avgiftssystem har mycket stor betydelse för trafikeffekterna.
- I verkligheten är det endast praktisk tillämpning som visar trafikminskningens storlek och som därmed möjliggör anpassning av avgiften till vad som bedöms vara lämpligt.

---

<sup>28</sup> Trafikkompetens

<sup>29</sup> Stockholm april 2003

<sup>30</sup> KTH maj 2003

- De flesta avgiftssystem som föreslagits eller införts har relativt små effekter på det totala resandet i en region.
- En förutsättning om trängselavgifter skall införas är att det finns tillräcklig kollektivtrafikkapacitet som alternativ till bilresor.
- Biltrafikarbetet under högtrafik beräknas i Stockholm minska i innerstaden med ca 10 - 25 % och i länet totalt med ca 2 - 3%.
- Effekten avseende ökad medelhastighet på innerstadens huvudgatunät som helhet beräknas bli liten.
- Trängselavgifterna kan inte förväntas ge upphov till starkt förbättrad framkomlighet för biltrafiken i innerstaden, om inte också en trafikteknisk översyn av flaskhalsar görs.
- Den största förändringen bedöms bli att bilandelen minskar för resor med målpunkt i innerstaden i högtrafik.
- Biltrafikvolymerna över Saltsjö-Mälarsnittet beräknas minska med ca 10 % för morgonens maxtimme och med ca 6 % för hela dygnet. På Essingeleden kommer dock sannolikt trafiken att öka (då Essingeleden inte avgiftsbeläggs).
- Totala antalet kollektivtrafikresor i länet beräknas öka med 3 %. Antalet kollektivtrafikresor från förorter till innerstaden beräknas öka med ca 10 %.

## 7.4 Fördelningseffekter

### 7.4.1 Generellt

Fördelningseffekter innebär att olika samhällsgrupper påverkas olika av trängselavgifternas direkta och indirekta effekter. Om de som missgynnas kan kompenseras så att de inte anser sig ha fått det sämre kan åtgärden betecknas som effektiv. Problemet är emellertid att det sällan går att hitta åtgärder som kompenserar fullt ut (se vidare avsnitt 7.13). Samtidigt kan fördelningsaspekterna ställas i relation dels till storleken på de påverkade grupperna och dels till gjorda effektivitetsvinster i form av ökad framkomlighet som är själva syftet med avgifterna. En viktig fråga är i vilken utsträckning det är praktiskt möjligt att kompensera grupper som påverkas negativt av trängselavgifter (se avsnitt 7.13).



Det bör särskilt understrykas att tillgänglig forskning pekar på att det är hur intäkterna används som är avgörande för de sammanlagda fördelningseffekterna.

Avgifter medför med nödvändighet omfördelningar både i form av restid och pengar. Trängselavgifter kan sägas vara ett sätt att reglera med pris i stället för med kötid. Traditionella modeller är inte byggda för att återspegla olika gruppers resande.

Resenärer som omfattas av ett system med trängselavgifter kan effektmässigt indelas i följande grupper:

1. De som måste ändra sitt resande eller avstår, får det sämre än förut.
2. De som fortsätter att åka bil men med tidsvinst lägre än kostnaden, får det sämre än förut.
3. De som fortsätter att åka bil med tidsvinst högre än kostnaden, får det bättre än förut.
4. De som inte berörs får det lika som förut.

Det är nettoeffekten av dessa fyra effekter för den enskilde trafikanten som avgör om denne är en "vinnare" eller "förlorare" av systemet.

Enligt tillgänglig forskning bedöms yrkestrafik och tjänsteresenärer huvudsakligen kunna bli nettovinnare av trängselavgiftssystem. Skälet är att dessa gruppers värdering av tidsvinsterna, omräknat till monetära termer, överstiger avgifterna.<sup>31</sup>

Olika grupper reagerar olika på förändringar i reskostnader och restider. Det finns ett tydligt samband mellan inkomst och såväl bilanvändning som reslängd. Ju högre inkomst, desto större andel av resorna företas med bil och desto längre är resorna. Bilinnehavet har också betydelse. Avgifterna beräknas beröra monetärt och trafikmässigt höginkomsttagares resor mer än låginkomsttagares, men den sociala påverkan torde dock vara högre för låginkomsttagare än för höginkomsttagare. Låginkomsttagare är mer kostnadskänsliga i sitt resande än höginkomsttagare. Det som framför allt avgör hur en grupp påverkas genom förändrade resmönster, reskostnader och restider är hur gruppens resande ser ut i utgångsläget. Trots att låginkomsttagare alltså är kostnadskänsligare än höginkomsttagare, är det höginkomsttagarna som beräknas minska sitt bilresande mest, eftersom dessa reser mer med bil. Detta gäller även relativt

---

<sup>31</sup> Kunskapsöversikt, KTH maj 2003

sett, dvs. när man ser till hur gruppens resande förändras i procent. Samma trend går igen när man jämför kön, sysselsättning osv.<sup>32</sup>

Biltrafikanterna totalt sett som grupp synes alltid bli förlorare, om de inte kompenseras i någon form, eftersom kostnadsökningen enligt beräkningar inte torde uppvägas av tidsvinsten omräknad till monetära termer.<sup>33</sup>

## 7.4.2 Exempel från Stockholmsförhållanden

### Bakgrund

Fördelningseffekterna av trängselavgifter har i första hand fokus på hur arbetsresor prioriteras. Av dem som skulle beröras av trängselavgifter i högtrafik är ungefär 85 % förvärvsarbetande. Pensionärer, studerande och personer med annan sysselsättning utgör ungefär 5 %. För rörligheten inom regionen är det speciellt angeläget att det finns bra förbindelser mellan regionhalvorna, förbi innerstaden. Här finns självklart också samband med prissättning av parkering och kollektivtrafik.

För resor med mål eller start i innerstaden är andelen bilresor lägre än andelen kollektivresor för samtliga trafikantgrupper. Detta gäller under dagtid och speciellt under högtrafik.

De tillgängliga utredningarna visar samtliga att om trängselavgifter skulle införas så skulle de som fortsätter att åka bil vinna res-tid, men de flesta bedöms förlora mer i kostnadsökning. En minskad rörlighet i regionen skulle erhållas med anledning av besvärligare och/eller kostsammare arbetsresor.

### Inkomstsamband

Stockholms län kan delas upp efter medelinkomsten i statistikområden i låg-, mellan- och höginkomstområden. Härur har försiktigt övergripande generella slutsatser dragits. Eftersom antalet områden som här kategoriserats är relativt stort, över 200 stycken, kan antas att resor från låginkomst-, medelinkomst- och höginkomstområden är förhållandevis liktydigt med låginkomsttagares, medelin-

---

<sup>32</sup> Transek FOU 2003

<sup>33</sup> Kunskapsöversikt 2002 / Fridström TÖI

komsttagares respektive höginkomsttagares resor.<sup>34</sup> Inom varje område finns också grupper som tillhör annan inkomstgrupp än majoriteten i området, vilka ju har samma tillgång till vägnät och kollektivtrafik. I de resrelationer som skulle avgiftsbeläggas har jämfört med idag låginkomstområden den längsta restiden med bil, medelinkomstområden har kortare restid och höginkomstområden har den kortaste restiden med bil. Låginkomstområden är bättre försörjda med kollektivtrafik, beroende på att dessa områden har ett större inslag av flerbostadshus som normalt ger större underlag för kollektivtrafik.<sup>35</sup> För kollektivtrafikresor är förhållandet det omvända; låginkomstområden har den kortaste restiden och höginkomstområden den längsta.

Det finns ett tydligt samband mellan inkomst, bilanvändning och reslängd. Ju högre inkomst, desto större andel av resorna företas med bil och desto längre är resorna (särskilt arbetsresorna). Det betyder att avgifterna skulle komma att beröra höginkomsttagares resor mer än låginkomsttagares. Preliminära beräkningar tyder på att de som reser med bil till arbetet till innerstaden har betydligt högre medelinkomst (ca 27 000 kr/mån) än övriga som reser med bil till arbetet i länet (ca 20 000 kr/mån). Bland de som reser med bil till innerstaden har 36% medianinkomst (ca 18 000 kr/mån) eller lägre.<sup>36</sup>

Låginkomsttagare som är bilresenärer skulle förlora på individnivå relativt sett mest på avgifter genom att låginkomsttagare har lägre betalningsförmåga än medel- och höginkomsttagare. Relativt sett skulle höginkomsttagarna minska sitt bilresande mer. I absoluta tal är skillnaden också stor, eftersom höginkomsttagarna svarar för en större del av bilresandet.

Höginkomsttagare beräknas förlora totalt sett som grupp mer än låginkomsttagare beroende på att reskostnaderna ökar mest för de boende i höginkomstområden och för att bilanvändandet där är högre.

Höginkomsttagarna kommer således att betala avgift i högre grad än låginkomsttagarna. Beräkningsexemplet med över 200 inkomstområden ger att den femtedel med högst inkomster av invånarna i länet beräknas betala drygt fyra gånger mer i totala trängselavgifter än den femtedelen av invånarna med lägst inkomst.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Trafikkompetens

<sup>35</sup> Trafikkompetens

<sup>36</sup> Stockholm april 2003

<sup>37</sup> Trafikkompetens

Vad avser det antal individer i olika inkomst kategorier som skulle behöva betala avgift beräknas antalet höginkomsttagare som betalar avgift sammantaget att vara flest.<sup>38</sup>

Det är svårare att avgränsa de "nödvändigaste utgifterna" i olika inkomstklasser och att illustrera vilka utgifter på marginalen som skulle behöva lämna plats för trängselavgiften. En tillkommande utgift av omkring 1000 kr per månad av nettoinkomsten är för många en stor utgift.<sup>39</sup>

Trängselavgiften kommer av naturliga skäl att slå hårdare på låginkomsttagarens budget än på höginkomsttagarens. Ett sätt att beskriva detta är att för den fjärdedel av hushållen i Stockholm som har den lägsta disponibla inkomsten skulle trängselavgiften motsvara ca 7 procent av genomsnittsutgiften. Motsvarande andel för den fjärdedel med de högsta disponibla inkomsterna ligger på knappt 3 procent. Ett annat exempel är att för låginkomsthushållet skulle trängselavgiften under ett år innebära en nedskärning av utgifterna med ett belopp som är större än hela årets inköp av kläder och skor. För höginkomsthushållet skulle knappt hälften av budgeten för kläder och skor försvinna.<sup>40</sup>

## Hushåll

För pensionärer, studerande respektive ensamstående med barn beräknas andelen avgiftsbelagda bilresor bli mycket liten.

Av bilister som kommer att behöva betala avgift i högtrafik tillhör enligt beräkningar knappt hälften hushåll med barn, knappt hälften hushåll utan barn och resterande ca 4 procent ensamstående med barn.

Skillnaderna i hur olika hushållstypers resande skulle påverkas förklaras sannolikt i stor utsträckning av skillnader i inkomst, men också av bilinnehav.

Hushåll med två vuxna beräknas betala mest i avgifter (per vuxen i hushållet), ensamhushåll något mindre, och ensamstående med barn minst.

När man jämför hur mycket avgifterna beräknas förändra resandet för olika hushållstyper syns inga stora skillnader.

Förvärvsarbetande beräknas betala omkring dubbelt så mycket i total avgift per person som övriga grupper, dvs. studerande,

---

<sup>38</sup> Trafikkompetens, Transek FOU 2003

<sup>39</sup> Inregia

<sup>40</sup> Inregia

pensionärer och icke arbetande. Mellan övriga grupper är skillnaderna ganska små. Gruppernas resande skiljer sig dock mycket i fråga om tid- och målpunkter.<sup>41</sup>

### Geografiska skillnader

Ju längre ut från Stockholms centrum man kommer, desto högre andel av resorna företas med bil. Preliminära resultat tyder på att andelen arbetsresor som kommer att beröras av avgifter under högtrafik är något högre för kranskommunerna än för Stockholms kommun.<sup>42</sup> Boende i innerstaden gör drygt 20% av sina resor med bil, boende i kranskommuner nära Stockholm omkring 40% och boende i de yttre kommunerna drygt hälften.<sup>43</sup>

Vid beräkningar i "Stockholm april 2003", med avgifter hela dagen av olika nivå, framkommer följande. Eftersom trängselavgifter i detta exempel utformats så att de huvudsakligen berör bilresandet i eller nära innerstaden kommer boende i Stockholm särskilt innerstadsbor, att beröras mer av avgifterna än övriga länet. Innerstadsborna beräknas betala mer i avgifter än invånare i övriga länet. I det analyserade systemet var totala avgiftsbeloppet årligen per vuxen innerstadsbo nära dubbelt så stort som för övriga länsinvånare. Skillnaden beror på systemets utformning. Det beror bl. a. på att det är större kollektivtrafikutbud för radiella resor mot innerstan jämfört med tvärresor.

Boende i innerstaden beräknas minska sitt totala bilresande omkring dubbelt så mycket (relativt sett) som boende i övriga länet. I södra delen av länet beräknas bilresandet minska något mer än i norra delen. Orsaken är sannolikt att en högre andel av resorna i södra länet har idag start eller mål i innerstaden eller norr om innerstaden och att utbudet av arbetsplatser är större inom Stockholms kommun och i norra länet än i södra länet.<sup>44</sup>

#### 7.4.3 Slutsatser

- Biltrafikanterna som grupp synes alltid bli förlorare, före eventuell kompensation, eftersom kostnadsökningen inte torde uppvägas av tidsvinsten omräknat till monetära

<sup>41</sup> Inregia , Trafikkompetens, Transek FOU 2003

<sup>42</sup> Stockholm april 2003

<sup>43</sup> Transek FOU 2003

<sup>44</sup> Transek FOU 2003

termer.<sup>45</sup> Det skulle innebära för arbetsresorna en påtaglig ökning av reskostnaden även om hänsyn tas till den minskade restid som uppkommer.

- Hur intäkterna används, dvs. hur ”kompensation” från avgifterna sker, avgör fördelningseffekterna.
- En minskad rörlighet i regionen erhålls med anledning av besvärligare och/eller kostsammare arbetsresor.
- Bilister som utsätts för avgift beräknas i allmänhet åsamkas en nettoförlust, dvs. att restidsvinsten inte är värd den avgift som betalats. De tidsvinster som beräknas för resrelationer utan avgift är blygsamma i förhållande till förlusterna för dem som åker i avgiftsbelagda relationer.
- Låginkomsttagare som är bilresenärer beräknas förlora på individnivå relativt sett mest på avgifter.
- Höginkomsttagarna kommer att betala avgift i högre grad än låginkomsttagarna.
- Preliminära resultat tyder på att andelen arbetsresor som kommer att beröras av avgifter under högtrafik är något högre för kranskommunerna än för Stockholms kommun.<sup>46</sup>
- Kompensation i form av förbättrad kollektivtrafik är nödvändig men räcker inte för att kompensera de bilister som kommer att behöva betala avgift. Andra kompenserande åtgärder än förbättrad kollektivtrafik är mycket trubbiga genom att de med nödvändighet måste vara tämligen generella.
- Förvärvsarbetande beräknas betala omkring dubbelt så mycket i total avgift per person som övriga grupper. Mellan övriga grupper är skillnaderna ganska små.

## 7.5 Effekter för näringslivet

### 7.5.1 Generellt

Näringslivet är beroende av att transporter skall fungera smidigt. Alla företag har behov av transporter för inköp och försäljning av varor och tjänster. Transporter krävs också för att arbetskraften skall kunna ta sig till sina arbetsplatser. Vidare har butikshandeln behov av att kunderna lätt skall kunna ta sig till butikerna.

---

<sup>45</sup> Kunskapsöversikt / Fridström TÖI

<sup>46</sup> Stockholm april 2003

Att företagen är beroende av transporter innebär inte att de själva står för transporterna. När det gäller varustransporter utförs dessa i många fall av speciella företag, vars uppgift är att enbart svara för transporttjänsten. Utvecklingen inom logistikområdet har emellertid inneburit att dessa företag ibland även kan svara för lagerhållning och andra typer av tjänster på varans väg från produktion till konsumtion. Trängselavgifter skulle kunna påverka företagens förutsättningar att producera och sälja varor och tjänster. Generellt gäller dock att avgifterna får två motverkande effekter:

1. Avgiften beräknas leda till ökade transportkostnader i monetära termer. Att det blir dyrare att transportera varor och tjänster kan också uttryckas som att tillgängligheten minskar.
2. Avgiften beräknas leda till minskad trafik vilket skulle göra att vissa transporter skulle komma att gå fortare. Minskad trängsel innebär också att transporternas punktlighet ökar. Att det blir lättare att nå kunder med varor och tjänster innebär i sin tur att tillgängligheten ökar.

Den första effekten är lätt för företagen att beräkna när väl avgiftssystemet är bestämt. Den andra effekten är svårare att ha en uppfattning om i förväg utan beror helt på hur bilisterna reagerar på avgiften.

Generellt gäller enligt intervjustudierna<sup>47</sup> att transportkostnaderna utgör en liten del av företagets totala kostnader och att måttliga höjningar av transportkostnaderna inte påverkar företagets transporter. I många fall är dessutom marknadsförhållandena sådana att kostnadshöjningarna kan överföras på kunder eller leverantörer. Transportföretag påverkas i större utsträckning av avgifter än många andra företag.

Mycket tyder på att trängselavgifternas direkta effekt på transportkostnaderna är av begränsad betydelse för många företag. Transporttiderna kan spela en större roll för vissa företag än själva avgiften. Effekterna varierar kraftigt mellan olika typer av verksamheter. I företag med många fordon och täta transporter under avgiftstid skulle kunna finnas möjligheter att ändra transportuppbygget på ett sätt som gör att antalet fordon skulle kunna reduceras. Däremot torde de logistiska förutsättningarna se helt annorlunda

---

<sup>47</sup> Inregia, KTH maj 2003

ut för företag med få fordon eller få transporter i högtrafiktid. För näringslivet i en region är det också angeläget att det finns bra förbindelser mellan regiondelarna, förbi innerstaden.

### 7.5.2 Exempel från Stockholmsförhållanden

För att ge en bild av hur det enskilda företaget skulle påverkas av trängselavgifter har i en s.k. fallstudie tio Stockholmsföretag intervjuats<sup>48</sup>. Vidare har KTH Infrastruktur<sup>49</sup> presenterat en preliminär rapport om näringslivets påverkan av trängselavgifter baserad på enkät och intervjuer.

För näringslivet i regionen är det också angeläget att det finns bra förbindelser mellan regionhalvorna, förbi innerstaden. Frågor om kommungränser och väghållare är ovidkommande.

För flertalet företag bedöms varken antalet bilar, fordonskilometer eller transporternas fördelning över tiden att komma att påverkas nämnvärt. Avgiftens styrande effekt på företagets transporter blir med andra ord liten. Näringslivets transporter av varor och tjänster utgör ungefär en femtedel av den totala trafiken i Stockholmsregionen. Till detta kommer företagets tjänsteresor, som svarar för cirka 5 % av trafiken. Av samtliga service- och varutransporter i Stockholms län har närmare 25-30 % målpunkt i innerstaden. Ingenting tyder på att transporterna skulle minska i omfattning eller fördelas annorlunda över dygnet. Mycket litet pekar på att rutterna skulle förändras i någon mera betydande omfattning. Att döma av intervjuerna kan företagen endast i mycket begränsad utsträckning anpassa sina transporter i tid och rum. Kunden betalar dock alltid transporten, dvs. i det här fallet också trängselavgiften.

Transporttiderna påverkas inte nämnvärt för distributionsföretag, eftersom det är själva leveransen som tar mest tid. Endast omkring 15 % av arbetsdagen är körtid. Transporter och leveranser skulle gå 1,7 – 3,0 % snabbare. Att fördela transporterna annorlunda över dygnet är svårt exempelvis eftersom tung trafik inte får köra när som helst på dygnet och inte lossas/lastas för tidigt i tätbebyggda områden. Mottagaren måste vara tillgänglig när leveran-

---

<sup>48</sup> Inregia

<sup>49</sup> KTH maj 2003



sen kommer.<sup>50</sup> Trängselavgifterna skulle sålunda inte ha någon märkbar styrande effekt när det gäller företagens transporter.<sup>51</sup>

I huvudsak är det yrkestrafik och en del tjänsteresenärer som kan bedömas tjäna på avgifterna genom hög värdesättning av minskade körtider. Knappt 15% av Stockholms läns arbetsresor berörs av avgifterna i högtrafik.<sup>52</sup>

Företagens tjänsteresor är också tämligen okänsliga för kostnadsförändringar. En mycket liten andel av tjänsteresorna företas under de tider trängselavgifter skulle tas ut i detta exempel (högtrafiktid). Mindre än 2% av det totala antalet tjänsteresor skulle passera tullgränserna under avgiftstid.

Trängselavgifter innebär att det blir dyrare att arbetspendla med bil vilket i princip skulle innebära att företagets regionala rekryteringsomland kommer att minska.<sup>53</sup>

Det är kostsamt för såväl yrkestrafik som tjänsteresenärer att stå i bilkö. Tidsvinsterna som trängselavgifter skulle kunna medföra bedöms vara värda avgiften för de allra flesta typer av yrkestrafik och tjänsteresor<sup>54</sup>. Dessutom bedöms rättidighet och säkerhet av transporter kunna öka när trängselavgifter införs.

Slutsatsen skulle därför bli att varken avgiftens direkta effekter på kostnaderna eller den indirekta effekten via tidsvinsterna är av någon större omfattning.

Bedömningen är att lönsamheten för detaljhandeln i innerstaden kommer att påverkas negativt pga. engångskostnader (ca 100 miljoner kr) för omlokalisering. Den årliga lönsamheten för detaljhandeln – och även dagligvaruhandeln – i regionen bedöms också komma att påverkas negativt (ca 50 miljoner kr per år) på grund av sänkt köpkraft i regionen.<sup>55</sup>

Effekter kommer vidare att uppstå på grund av avgifternas skatteeffekt. De boende i Stockholmsregionen kommer att få minskad disponibel inkomst och kommer därmed att göra mindre inköp. Tillsammans ger detta lönsamhetsförluster för dagligvaruhandeln. Preliminärt beräknas 1000 – 2000 sysselsatta inom handeln kunna komma att bli berörda av avgifternas negativa påverkan på omsättning och lönsamhet.

---

<sup>50</sup> Inregia

<sup>51</sup> Inregia

<sup>52</sup> Stockholm april 2003

<sup>53</sup> KTH maj 2003

<sup>54</sup> Transek FOU 2003

<sup>55</sup> KTH maj 2003

Det är rimligt att anta att omsättningen inom handeln i centrala Stockholm kommer att påverkas. Den generella tillgängligheten till köpkraft reduceras sannolikt i en betydande omfattning.<sup>56</sup>

### 7.5.3 Slutsatser

- Avgift leder till ökade transportkostnader.
- Avgiftens styrande effekt på företagens transporter beräknas bli liten. För näringslivet bedöms kostnadsökningen ungefär motsvara värdet av tidsvinsterna.
- Yrkestrafiken har generellt sett större nytta av att komma fram snabbt än de flesta andra trafikantgrupper.
- De tidsvinster som uppkommer i beräkningsexemplen är som regel relativt små.
- Framkomligheten beräknas öka något för den näringslivstrafik som trafikerar innerstaden.
- Tillämpningen av trängselavgifter kan antas ha effekter på näringslivet genom totalt sett ökade kostnader och därmed sammanhängande konsekvenser för stadens och omlandets funktion och ekonomiska tillväxt.<sup>57</sup>
- Företagens rekryteringsomland kommer att minska.
- Det är rimligt att anta att lönsamheten för detaljhandeln och omsättningen inom handel i delar av centrala Stockholm kommer att påverkas.

## 7.6 Barriäreffekter

Barriärer för resor och transporter kan vara fysiska, administrativa eller ekonomiska.

Fysiska barriärer är t.ex. vattendrag, berg och bostadsområden utan genomfartsvägar. Administrativa barriärer är t.ex. att tung trafik endast får trafikera vissa vägar, att lastning/lossning måste ske efter kl 07.00, att genomfart ej får ske genom ett visst bostadsområde, zon-gränser osv. Exempel på ekonomiska barriärer är trängselavgifter, skatter m.m.

Avgifterna kommer sannolikt genom sin konkurrensbegränsande barriäreffekt att ge något högre dagligvarupriser i innerstaden

---

<sup>56</sup> KTH maj 2003

<sup>57</sup> KTH maj 2003

och de kommer att stimulera bilburna centra med ökat biltrafikarbete som följd.<sup>58</sup>

Stockholmsområdets speciella geografi och den avgiftsgräns som nämns i exemplen gör att avgifterna kommer att orsaka barriäreffekter mellan olika delar av staden. De tydligaste är dels mellan norra och södra regionhalvan, där Saltsjön-Mälaren begränsar och den enda förbifarten sannolikt skulle vara Essingeleden, dels Lidingö kommun som enbart nås via Lidingöbron. Ingår Lidingöbrons västra landfäste i avgiftszonen innebär det att Lidingö kommun inte når vägnätet utanför avgiftsområdet utan att betala avgift.

Barriäreffekter av detta slag medför problem om kringliggande kommuner runt ett avgiftsområde skall kunna likabehandlas (se avsnitt 8.4).

## 7.7 Lokaliserings- och bebyggelseeffekter m.m.

De tänkbara konsekvenserna för lokaliseringmönstret är endast möjliga att registrera på sikt.

Effekterna av vägavgifter på lokalisering och markpriser är ett komplext samspel mellan resmönster, utbud och efterfrågan på mark, bostäder och lokaler. Det finns få empiriska studier av detta.<sup>59</sup>

Man kan förvänta sig att efterfrågan ökar i centrala områden respektive minskar i periferin. Resultatet är avhängigt bl.a. avgiftssystemets exakta utformning och stadens lokaliserings- och infrastruktur innan avgifter införs. Trängselavgifter i Stockholms innerstad bedöms att på lång sikt påverka lokaliseringen av arbetsplatser. Antalet arbetsplatser inom det avgiftsbelagda området beräknas minska med ca 3 %, de närmast utanför ökar med 4% och de mer perifera delarna av regionen ökar med knappt 1%. Trängselavgifters inverkan på företagens lokalisering är jämfört med andra lokaliseringsfaktorer, relativt liten.<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> KTH maj 2003

<sup>59</sup> Inregia

<sup>60</sup> Inregia, KTH maj 2003

## 7.8 Regionalekonomiska effekter

Enligt Stockholmsberedningen finns det anledning att studera effekterna av trängselavgifter i ett regionalekonomiskt perspektiv för att få en uppfattning om hur avgifterna påverkar ekonomin på en övergripande nivå (makronivå). Även effekterna på den inomregionala balansen är viktiga att belysa.

Effekterna på ekonomin är starkt relaterade till om avgifterna återförs till regionen och till vilka ändamål. I ett regionalt perspektiv gäller frågan således både bortfall och omfördelning av ekonomiska resurser. Sådana analyser saknas i stor utsträckning och kräver sannolikt också långtgående forskningsinsatser. Vi har dock valt att ge några exempel på omfattningen av denna typ av effekter.

I de modellberäknade exemplen som är tagna från Stockholmsmiljö, varierar de intäkter som avgiftssystemen totalt skulle kunna inbringa per år från enskilda och företag. Detta beror främst på utformningen av systemen. Storleksordningen på avgiftsintäkterna i dessa exempel är i flertalet fall under en miljard kronor per år. I det försök som föreslås i Stockholms stad beräknas överslagsmässigt avgiftsintäkterna till omkring 1,2 miljard kr per år.

Mot denna bakgrund har trängselavgifternas effekter på Stockholmsregionens ekonomi belysts med ett enkelt räkneexempel av konsultföretaget Inregia. Kalkylen utgår från förutsättningen att hushåll och företag tillsammans betalar ca en miljard kronor i avgifter varje år. Det antas vidare att trängselavgiften så småningom i sin helhet kommer att betalas av hushållen. En minskning av hushållens disponibla inkomster med ca en miljard kronor motsvarar knappt en halv % av de sammanlagda disponibla inkomsterna i regionen (250 miljarder kronor år 2000).

Bruttoregionprodukten (BRP), dvs. den totala produktionen av varor och tjänster i länet, uppgick år 2000 till 625 miljarder kronor. Avgiftsintäkterna på ca en miljard kronor skulle därmed motsvara ett par tiondels procent av BRP. Bortfallet i disponibel inkomst kan i större eller mindre utsträckning kompenseras genom att de influtna medlen, efter avdrag av administrationskostnader för avgiftssystemet, används på ett sätt som genererar ökad produktion och inkomster i Stockholmsregionen. Trängselavgifterna bör gå till investeringar i trafikens infrastruktur i länet. Jämfört med de totala fasta bruttoinvesteringarna i länet (100 miljarder kronor år 2000) skulle exemplet innebära ett tillskott på knappt en procent. Görts däremot en jämförelse med trafikinvesteringarna i länet blir effekten betydelsefull. Ett sådant årligt tillskott kan exempelvis jämföras

med ett stort vägprojekt som Norra länken vilket kostnadsberäknats till totalt 5,5 miljarder kronor. Tilläggas bör att dessa jämförelser av investeringar förutsätter att trängselavgiften leder till en nettoökning av investeringarna i länet. Staten och regionen antas i exemplet sålunda bibehålla den investeringsnivå som skulle kommit till stånd utan tillskott av trängselavgifter.

Effekterna på den regionala ekonomin blir, enligt Inregia, beroende av vilka typer av investeringar som kommer till stånd. Satsningar på väginvesteringar genererar en stor andel produktion och inkomster i regionen. Om däremot investeringarna består av inköp av fordon,agnar eller utrustning som köps från företag utanför länet blir effekten obetydlig eller uteblir helt och hållet. Samma resultat uppstår om de inbetalda trängselavgifterna går till staten för användning i andra län. Bland de indirekta effekter som uppstår av infrastrukturinvesteringar brukar framhållas de positiva konsekvenserna för produktiviteten och därmed för den ekonomiska tillväxten. Det är dock svårt att kvantifiera dessa effekter.

En förbättrad inomregional tillgänglighet medför även att Stockholms attraktionskraft ökar, både för företag och hushåll. Även detta är gynnsamt för tillväxten.

En annan indirekt effekt av infrastrukturinvesteringar, som Inregia framhåller, är att de positiva konsekvenserna för tillgängligheten i Stockholmsregionen kan leda till att segregationen inom regionen motverkas. Exempelvis har i diskussioner om ökad väg- och järnvägskapacitet över Saltsjö-Mälarsnittet framhållits de gynnsamma sociala konsekvenserna av en förbättrad kommunikation mellan de norra och södra regionhalvorna.

Detta anknyter till vad som i samband med diskussioner om Stockholmsregionens utveckling ofta benämns problemen med den inomregionala balansen. Dessa problem gäller skillnader i ekonomiska och sociala förhållanden och utveckling mellan regiondelar. Ett sätt att minska dessa skillnader är att öka tillgängligheten mellan regionhalvorna. Integrationsaspekten är således ett skäl för att förbättra förbindelserna mellan norra och södra regionhalvan.

Trängselavgifter som ökar kostnaderna för att resa mellan regionhalvorna får motsatt effekt och kan därför sägas motverka integrationen mellan norr och söder, om inte samtidigt andra åtgärder vidtas för att förbättra förbindelserna såsom infrastrukturutbyggnad. Beräkningarna i Inregias exempel visar att en avgift leder till minskat resande över Saltsjö-Mälarsnittet under rusningstid, men att denna minskning är liten, cirka en procent. Om även

Essingeleden avgiftsbeläggs blir effekten större. I detta fall skulle det totala resandet över Saltsjö-Mälarsnittet minska med närmare 5 %.

I den regionala utvecklingsplanen för Stockholms län är ett av huvudmålen att med olika åtgärder motverka regional obalans och istället öka den regionala sammanhållningen.

I en förstudierapport från KTH berörs också de regionala effekterna som ett Stockholmsexempel (se bilaga 7). I rapporten bedöms att ett införande av trängselavgifter i Stockholm kommer att innebära en disintegration, dvs. att istället för att marknader smälts samman till en större enhet kommer marknaden i Stockholm att i större utsträckning delas upp i mindre delmarknader: innerstaden och dess förorter i norr och söder. Detta kommer att minska regionens totala attraktionskraft för de flesta typer av företagsamhet. Dessutom ger avgifterna en extra kostnad för hela regionen. Hushållens försämrade köpkraft på grund av avgiften medför 0,5-1 % soliditetsbortfall.

Det är också rimligt att anta att omsättningen inom handel i centrala Stockholm kommer att påverkas liksom tillväxten i regionen.

KTH har simulerat effekterna på den potentiella köpkraften i Stockholmsregionen under antagandet att en vägavgift om 30 kr införs för varje bil som skall åka in till Stockholm. Ett grundläggande förhållande som är viktigt att beakta är att de mindre kommunerna i Stockholms län får en mycket stor del av sin köpkraft från andra kommuner. Preliminära resultat visar att den generella tillgängligheten till köpkraft reduceras i en betydande omfattning. KTH har då inte kunnat ta hänsyn till substitutionseffekter av att en del kommer att välja att resa med kollektivtrafik istället för att använda bil.

## 7.9 Jämställdhetseffekter

Andelen som reser med bil, jämfört med kollektivtrafik, är störst för gruppen förvärvsarbetande män följd av gruppen förvärvsarbetande kvinnor. Vägavgifter påverkar yrkesverksamma mer än icke yrkesverksamma. Män gör längre resor med bil än kvinnor.<sup>61</sup>

Det innebär att trängselavgifter skulle beröra mäns resor och reskostnader i större utsträckning än kvinnors. Män skulle betala mer i avgifter än kvinnor. Enligt beräkningarna betalas omkring

---

<sup>61</sup> Trafikkompetens

60 % av avgifterna av män. Vidare beräknas mäns resande förändras mer av avgifterna än kvinnors, trots det faktum att män är något mindre kostnadskänsliga i sitt resande än kvinnor. Vägavgifter ger därför direkta effekter i högre grad bland män. Relativt sett beräknas dock kvinnor och män minska sitt totala bilresande i ungefär samma utsträckning, men eftersom män reser mer med bil i utgångsläget svarar männen för en större del av den totala resminskningen än kvinnorna.<sup>62</sup>

Analysen visar dock att kvinnor kommer att ändra sina resvanor i högre grad än män. Det innebär att män i än högre grad kommer att använda bil och utjämningen i bilåkande motverkas. Kvinnor använder kollektivtrafik i högre grad än män. Om inte kollektivtrafiken förbättras vid överströmning av resenärer från bil till kollektivtrafik kommer nuvarande kollektivtrafikresenärer och därmed kvinnor, att vara förlorare. Vissa funktionshindrade som är bilberoende kan också komma att påverkas negativt, särskilt genom att de i praktiken ofta inte kan använda kollektivtrafik.

## 7.10 Miljö- och hälsoeffekter

Trafikminskning medför generellt att buller och utsläpp minskar.<sup>63</sup>

En minskning av trafikarbetet i Stockholms innerstad på 1% beräknas motsvaras av en minskning av kvävedioxidhalten på 2-3% på Hornsgatan, S:t Eriksgatan samt Norrlandsgatan. Övriga luftföroreningar antas också minska genom trängselavgifter. Trängselavgifterna förväntas leda till högre medelstigheter vilket ökar den grövsta partikelfraktion. Sammantaget beräknas dock även partikelhalten att reduceras.<sup>64</sup> De högre medelstigheterna skulle kunna ha något motsatt effekt med avseende på påverkan av bullernivåerna.<sup>65</sup>

En hälsokonsekvensberäkning håller på att utföras vid Umeå Universitet vilken skall skatta de hälsovinster som sänkta avgashalter väntas leda till. SLB-analys vid Stockholms miljöförvaltning har utifrån en trafikutredning från Transek beräknat sänkning av avgashalterna, varefter forskare vid Umeå universitet har använt koordinatsatta befolkningsdata och kunskaper om exponeringsrespons samband för att kvantifiera hälsokonsekvenserna, främst

---

<sup>62</sup> Transek FOU 2003

<sup>63</sup> Stockholm april 2003, Stockholms och Uppsala läns luftvårdsförbund (SLB-Analys)

<sup>64</sup> LST 2003 Åtgärds katalog

<sup>65</sup> LST 2003 Åtgärds katalog, Naturvårdsverket

den minskning i dödligheten som beräknas följa av en viss sänkning av avgashalterna.<sup>66</sup>

Avgiftssystem medför att ”trådlös kommunikation” kommer att användas i olika stor utsträckning beroende av valt system. Det är inte undersökt huruvida dess strålningseffekter skulle ha någon skadlig effekt.

Det skulle kunna finnas en risk att trängselavgifter leder till minskad trängsel men oförändrade emissioner därför att viss personbilstrafik ersätts med tyngre fordon.

Stadsmiljön kan påverkas på olika sätt med anledning av avgifter. Mindre trafik ger generellt sett en trevligare stadsmiljö. Negativa effekter skulle kunna vara att skyltar, avgiftsportaler m.m. kan störa stadsmiljön. Dessa måste utformas med stor varsamhet.

## 7.11 Trafiksäkerhetseffekter

Hur trafiksäkerheten påverkas beror till stor del på utformningen av avgiftssystemet.

Med mindre trängsel, bättre framkomlighet och tydligare trafiksituation torde antalet olyckstillbud minska.<sup>67</sup> Utformningen av avgiftssystemet skulle också kunna inverka på körbeteendet och därmed trafiksäkerheten.<sup>68</sup>

En motverkande effekt av den minskade trängseln kan utgöras av ökande hastigheter. Hastigheten vid olyckstillfället är av avgörande betydelse för utgången av en olycka.<sup>69</sup>

Ett utbyggt vägavgiftssystem kan, som tidigare nämnts, ge omfördelning av trafik mellan olika vägar. Utöver att dessa vägar skulle kunna vara mindre säkra ur trafiksäkerhetssynpunkt kan det uppkomma trängsel på nya platser och därmed kan trafiksäkerhetsproblem som detta medför uppstå där. Det är viktigt att säkerställa att en god trafiksäkerhet råder på vägar och gator där man räknar med att få en ökad trafik till följd av avgiftssystemet. Överflyttning mellan trafikslag/färdmedel, t.ex. från biltrafik till buss, tunnelbana eller pendeltåg, kommer troligen att öka säkerheten under färden eftersom dessa färdmedel är säkrare än bil.<sup>70</sup> Förändring i fördelning av tunga – lätta fordon skulle kunna påverka trafiksäkerheten.

<sup>66</sup> Naturvårdsverket och Statens folkhälsoinstitut (Arbetet pågår t.o.m. juni 2003).

<sup>67</sup> Naturvårdsverket

<sup>68</sup> Vägverket PM 2003-05-19

<sup>69</sup> Vägavgifter i tätort, Vägverkets publikation 2002:136

<sup>70</sup> Vägverket PM 2003-05-19



Generellt leder en minskning av trafiken till reducerat antal dödade och svårt skadade. I Bergen, Oslo och Trondheim minskade antalet personskadeolyckor i genomsnitt med 5% de första åren efter införandet av biltullar.<sup>71</sup> I Londons trafiksäkerhetsprogram framgår att trafiksäkerhetshöjande åtgärder genomförts före införandet av avgifter samt att det ingår i avgiftssystemets utvärderingsprogram att följa utvecklingen av trafiken och antalet tillbud samt skadegrad för olika grupper inom och strax utanför zonen.<sup>72</sup> Det är dock ännu för tidigt att dra några slutsatser med avseende på trafiksäkerhetens eventuella förändring i London.

En sammanfattande bedömning är att trafiksäkerhetseffekterna till följd av trafikminskningar med ett trafiksäkert utformat vägavgiftssystem torde vara relativt små. Den vägtekniska utformningen av avgiftssystemet bedöms kunna lösas på ett trafiksäkert sätt. Det är även viktigt att genomföra förberedande åtgärder t.ex. för ökad kapacitet i kollektivtrafiken och att säkra färdvägar till och från denna.

## 7.12 Samhällsekonomiska effekter

Det finns få studier som behandlar hur samhällsekonomin påverkas av trängselavgifter. Kortare res- och transporttid är positivt – men det måste ställas i relation till kostnaderna respektive vad intäkterna används till. Samhällsekonomiska bedömningar bör dock i första hand göras för jämförelse vid val av olika trängselavgiftssystem för att sätta dessas nytta i relation till varandra.

Samhällsekonomiska kalkyler ignorerar bl.a. fördelningseffekter.<sup>73</sup> Syftet med trängselavgifter är att minska trängseln, d.v.s. öka framkomligheten, korta restiderna och minska kökostnaderna. Det samhällsekonomiska argumentet för trängselavgifter är att biltrafik förorsakar negativa externa effekter. Med detta avses att varje individ som väljer att ge sig in med bil i ett område med trängsel förorsakar andra bilister kostnader som individen själv inte beaktar eller är medveten om; därför kallas de externa. Individens tidskostnad på grund av trängsel är mindre än den tidskostnad som den enskilde förorsakar andra genom att ge sig in i trafiksystemet.

<sup>71</sup> Vägverket PM 2003 05 19

<sup>72</sup> Vägverket PM 2003 05 19 / (London's road safety plan.

[www.pacts.org.uk/tflroadsafetyplan.htm](http://www.pacts.org.uk/tflroadsafetyplan.htm) + Impacts Monitoring Programme: Preview of First Annual Report, Central London Congestion Charging February 2003)

<sup>73</sup> Kunskapsöversikt

Att den enskilde bilistens tidskostnad är lägre än den tidskostnad som förorsakas andra betyder att dessa andra betalar mellanskillnaden, vilket kan betecknas som att bilisterna subventioneras. Alla inverkande faktorer är emellertid inte med och är inte kvantifierbara i den samhällsekonomiska beräkningsmodellen.

Anta exempelvis att man överväger att satsa vissa resurser på vägutbyggnader eller kollektivtrafik. De med högt tidsvärde (ofta hög inkomst) väljer normalt i större utsträckning bil och de med lågt tidsvärde (ofta låg inkomst) väljer i större utsträckning kollektivtrafik. I en samhällsekonomisk kalkyl som tillämpar individers eller grupperns tidsvärden är det således större sannolikhet att det lönar sig att investera i vägutbyggnader jämfört med om ett gemensamt tidsvärde tillämpades. Det kan således finnas fördelningspolitiska skäl för att tillämpa gemensamt tidsvärde för samtliga trafikantgrupper i nytto-kostnadskalkyler. Detta är också den princip som är vedertagen såväl i Sverige som i andra västeuropeiska länder.

### 7.13 Kompenserande åtgärder

Med kompenserande åtgärder avses åtgärder som lindrar de negativa effekterna för dem som utsätts för avgiften utan att kompensationserna nämnvärt antas påverka den trängselminskande effekten.

Avgifter påverkar behov av andra åtgärder. Det kan vara t.ex. kollektivtrafikutbyggnad och höjd standard i kollektivtrafiken eller ekonomisk kompensation. I det nyligen införda trängselavgiftssystemet i London finns flera olika exempel på kompensationsåtgärder, se kapitel 5. Hur kompensationsystemet utformas är av avgörande betydelse för hur nettoeffekterna påverkar olika inkomstgrupper.<sup>74</sup>

Om man använder intäkterna för att kompensera medborgarna så skulle många hushåll ändå kunna bli nettovinnare, t.ex. med skattesänkningar, kollektivtrafikförbättringar och bättre tvärförbindelser, men det beror på hur kompensationen utformas.

Aktuella kompensationsåtgärder kan exempelvis vara:

- Investeringar i kollektivtrafik.
- Investeringar i vägnätet.
- Underhåll av infrastruktur

---

<sup>74</sup> Transek FOU 2003, Traikkompetens, Inregia m.fl.

- Bättre framkomlighet för bussar.
- Undantag för fordon för funktionshindrade
- Öka turtätheten inom kollektivtrafiken.
- Nya linjedragningar i kollektivtrafiken.
- Återbäring till bilisterna i regionen.
- Avskaffa fordonsskatten i den aktuella regionen.
- Utbyggnad av infartsparkeringar.

Med kombinationen av trängselavgifter och utökad kollektivtrafik minskar miljökostnader och andra externa effekter av minskad biltrafik samtidigt som de ökar genom den ökade busstrafiken. SL bedömer att det tar ca 1,5 år att planera och igångsätta erforderliga trafikutökningar inför en introduktion av trängselavgifter på försök vad gäller Stockholmsregionen.

Allmänna inkomstskattesänkningar som berör samtliga förvärvsarbetande i ett län ger inte mycket kompensation per individ.

Ett ofrånkomligt krav om trängselavgifter införs är utökad kollektivtrafik, dels för att inte öka trängseln inom kollektivtrafiken, dels för att försöka åstadkomma viss kompensation för bilister som väljer att övergå till kollektivtrafik. Det utökade utbudet handlar om väsentliga öknings av turtätheten på busslinjer och spårburen trafik samt inrättande av nya busslinjer. I många fall gäller denna förstärkning utökad turtäthet för direktbusslinjer och fler direktbusslinjer från ett antal förorter till innerstaden.

Utökad kollektivtrafik beräknas medföra relativt stora tidsvinster för dagens kollektivtrafikanter. Exempelvis skulle byten mellan linjer och färdmedel minska med en fjärdedel enligt vissa bedömningar.

Beräkningarna tyder på att värdet för kollektivtrafikanterna av minskad trängsel och mer kollektivtrafik är högre än den ökade kostnaden för trafiken. Även om förbättrad kollektivtrafik gynnar dagens kollektivtrafikanter kan denna förbättring långt ifrån uppväga de förluster som de flesta bilister anser sig få av trängselavgifter. Vinsten för nuvarande trafikanter synes vara ungefär lika stor som den ökade kostnaden, vilket betyder att antagna utbudsökningar dock kan vara lönsamma oavsett trängselavgifters införande.

Det är ett problem att alla kompenserande åtgärder är tämligen trubbiga eftersom de främst måste vara generella. Någon fullständig kompensation går sannolikt inte att uppnå.

De bästa och effektivaste åtgärderna bör vara att bygga ut kollektivtrafik, vägar och järnvägar för att öka framkomligheten i stort i regionen.

## 8 Utformning av system för trängselavgifter

### 8.1 Inledning

Mot bakgrund av de krav som bör ställas på system för trängselavgifter enligt kapitel 6, behandlas i detta kapitel utformningen av avgiftssystem vad gäller principer för avgifter, tekniska förutsättningar och vissa geografiska aspekter.

I avsnitt 8.2 behandlas tre olika avgiftsprinciper för hur ett avgiftssystem för vägavgifter exempelvis trängselavgifter kan utformas. De olika avgiftsprinciperna är tillträdesavgift eller passageavgift, vistelseavgift och färdvägsrelaterad avgift. I avsnitt 8.3 görs en bedömning av hur nuvarande tekniska lösningar påverkar möjligheterna att använda dessa avgiftsprinciper. De geografiska aspekterna tas upp i avsnitt 8.4 och vissa överväganden om val av avgiftssystem görs slutligen i avsnitt 8.5.

### 8.2 Avgiftsprinciper

#### 8.2.1 Tillträdesavgift eller passageavgift

Tillträdesavgift eller passageavgift är den avgiftsprincip som används på flest håll i världen i avgiftssystem med finansieringssyfte. Den innebär att man betalar inträde i och/eller utträde ur en zon eller tillträde till en väg eller bro oberoende av körd vägsträcka.

#### Betalningsmetoder

Flera olika betalningsmetoder både manuella och automatiska kan användas. Manuell betalning kan göras antingen i direkt samband med att betalningsskyldigheten uppstår, men också i förskott eller i

efterskott. Med viss teknisk utrustning i fordonet, t.ex. transponderdosa för extern datakommunikation, kan automatisk betalning ske via centrala konton.

### Kontrollmetoder

Kontrollen av om avgiften erlagts görs genom videofotografering av samtliga fordon, som inte betalat avgift och som passerar ett betalsnitt eller i form av stickprovskontroll. Den förstnämnda metoden innebär att registreringsskylten fotograferas på de fordon som passerar om det inte kan fastställas att betalning har skett. Bilden förstörs om det senare framgår att betalning redan erlagts utan att det kunde konstateras vid passagen eller om betalning sker inom den tillåtna tiden för efterskottsbetalning. I annat fall skickas en faktura med en betalningsanmaning till fordonsägaren i vilken det anges att förhöjd avgift kommer att påföras om betalning inte sker inom en viss angiven tid.

Vid stickprovskontroll används också videokameror placerade vid betalsnitten, men passerande fordon fotograferas slumpmässigt. Fordon kan även kontrolleras via transponder eller annan fordonsutrustning.

### För- och nackdelar

Fördelarna med tillträdesprincipen är att den är enkel att förstå och kontrollera. Den kräver inte att samtliga fordon utrustas med transpondrar. Nackdelen är att avgift inte tas ut av trafikanter som endast trafikerar själva zonen utan att passera något betalsnitt.

#### 8.2.2 Vistelseprincipen

En vistelseavgift innebär att avgift skall erläggas för fordon som färdas inom zonen. Det är således inte enbart de trafikanter som passerar en zongräns som är betalningsskyldiga. Avgiften är inte beroende av hur lång sträcka man kör inom zonen.

## Kontrollmetoder

För att kontrollera de fordon som färdas inne i zonen görs stickprovskontroller med fasta, flyttbara eller mobila videokameror. När det gäller fordon som är utrustade med transponder eller annan fordonsutrustning kan kontrollen ske med hjälp av elektronisk kommunikation.

## För- och nackdelar

Fördelen med vistelseprincipen är att avgift tas ut av alla som trafikerar zonen och inte bara de som passerar ett betalsnitt. En nackdel är att avgiften inte är beroende av hur långt man kör inom zonen vilket innebär att även förare som endast skall flytta sin bil en mycket kort sträcka eller göra en omparkering blir betalningsskyldiga.

### 8.2.3 Färdvägsprincipen

Färdvägsrelaterad avgift innebär att betalning erläggs för det faktiska utnyttjandet av en väg. Trafikanten kan således debiteras för just de kostnader som den aktuella färden medför. Detta förutsätter att färdvägen kan mätas. Denna avgiftsprincip bygger med all sannolikhet på att samtliga fordon utrustas med transpondrar eller annan liknande fordonsutrustning.

## För- och nackdelar

Fördelen med färdvägsprincipen är att trafikanten betalar för den faktiska användningen av en väg och att avgiftens storlek är beroende av hur långt man kör. Nackdelen är att alla fordon måste förses med transpondrar eller annan liknande fordonsutrustning.

## 8.3 Vad tekniken medger

Följande beskrivning av hur de tekniska förutsättningarna påverkar utformningen av avgiftssystem och vilka begränsningar som bedöms föreligga i dagsläget, grundas främst på en studie av Hybris Konsult AB utförd på uppdrag av Vägverket. Underlaget i studien

baseras på Vägverkets Publikation 2002:154, Rekommendation för utformning av bilavgiftssystem i tätort (Hybris Konsult AB / SWECO VBB AB).

Det finns i princip fyra grundläggande tekniker för betalning av vägavgifter nämligen manuell betalning, nummerskyldsregistrering (videoregistrering), korthållskommunikation samt färdvägsrelaterade system.

### 8.3.1 Manuell betalning

Manuell betalning innebär i regel att betalning sker direkt vid passage av en betalstation, med kontanter eller bankkort i kassa eller i automat. Manuell betalning är möjlig i nästan alla avgiftssystem för motorvägar, på Öresundsbron samt även som kompletterande betalmetod t.ex. i Oslo och Trondheim.

Fördelarna med metoden är att den tekniskt sett är enkel och beprövad. Ingen särskild teknik behövs i fordonen och risken för kränkningar av den personliga integriteten är mycket liten. Nackdelarna är höga kostnader för byggande av betalstationer och administration av systemet. Tekniken är oflexibel, systemet är arbetskrävande, tar stor plats i form av stora betalstationer i vägnätet och varje betalning tar lång tid.

En allmän bedömning är därför att det är närmast omöjligt att enbart använda manuell betalning i stor skala i betalsystem i stadsmiljö. Däremot kan manuell betalning vara en bra metod som komplement till automatiska betalmetoder, t.ex. för tillfälliga besökare. För få ett smidigt system är det dock viktigt att andelen betalande som använder manuell betalning är liten. Risken för köbildning vid betalstationen blir annars överhängande. Detta innebär också att man behöver bygga stora, kostsamma och utrymmeskrävande betalstationer.

Ett system som bygger på tillträdes- eller vistelseavgifter kan dock utformas så att det förutsätter att avgiften betalas i förväg, för en längre eller kortare period. Vid betalningen erhåller man ett märke som fästs på bilens framruta och som anger för vilken tidsperiod betalning erlagts. Detta system fanns bl.a. i Singapore fram till 1998 och används idag i några europeiska länder. Kontroll av att avgift erlagts sker manuellt vid tillträdet. En kontroll av samtliga fordon kräver förhållandevis stora personella insatser. Om kontrollen istället görs stickprovsvis kan systemet bli både effektivt och billigt såväl i drift som införande. Särskilt lämpar det sig vid

vistelseprincipen då kontrollen kan göras av personal som även utför annan trafikkontroll.

### 8.3.2 Nummerskyltsregistrering (videoregistrering)

Videoregistrering innebär att registreringsskylten på fordon som passerar en betalstation fotograferas med videoteknik och fotot lagras. Avgiften betalas på annan plats än vid betalstationen, t.ex. i automater, över Internet eller per post, varvid bilnumret anges. Betalning kan även göras i efterhand i nära anslutning till färden. Fotograferade registreringsskyltar jämförs med genomförda betalningar för att kontrollera att avgiften är betald. Ett sådant avgiftssystem infördes i februari 2003 i London och det beskrivs i kapitel 5. Det finns även exempel på betalsystem på motorväg med denna princip bl.a. i Kanada och Australien.

En fördel med videoregistreringen är att den inte kräver någon särskild fordonsutrustning vilket underlättar för t.ex. tillfälliga besökare. Nackdelarna är att tekniken inte är helt automatiserad vilket innebär att hantering och administration av bilder och betalningar kan bli kostsam. Den omfattande bildhanteringen innebär också att den personliga integriteten särskilt måste värnas.

Videoregistrering är i alla avseenden en lämplig betalmetod som kan komplettera en automatisk betalmetod för trafikanter utan fordonsdosa eller annan utrustning för automatisk betalning.

### 8.3.3 Korthållskommunikation

Avgiftssystem baserade på korthållskommunikation innebär att en dosa – en s.k. transponder – monteras i vindrutan på fordonet. Transpondern kommunicerar elektroniskt med en antenn vid betalstationen. Avgiften dras sedan exempelvis från ett konto knutet till dosans elektroniska identitet. Kommunikationstekniken benämns även DSRC (Dedicated Short Range Communication) och är en standardiserad teknik för kommunikation på korta avstånd mellan fordon och antenner i vägsystemet. Sådana system finns i drift över hela världen t.ex. på Öresundsbron. Tekniken är beprövad även för tätortsförhållanden exempelvis i Oslo, Trondheim och Singapore.

Fördelarna med tekniken är att den är ganska enkel och beprövad samt flexibel. Möjligheterna att differentiera avgifterna avseende tid, plats och fordonstyp är goda. Tekniken förutsätter betal-



ning vid ett betalsnitt (betalstation). Nackdelar är att det är svårare att ta hänsyn till körd sträcka samt att det krävs att de flesta har en transponder i bilen. Om det inte är krav på att inneha transponder i bilen måste systemet kompletteras med andra icke-automatiska betalmetoder t.ex. manuell betalning eller videoregistrering.

Slutsatsen är att korthållskommunikation är ett bra system för t.ex. trängselavgifter, men att det har vissa begränsningar. Det behöver kompletteras med manuell betalning och videoregistrering som betalmetoder. Systemet kan även kompletteras med ett förbättrat "smart kort" som avgiften dras från. Ett sådant system används i Singapore. Det kräver dock en mer utbredd användning av smarta kort med tillräckliga prestanda för att de skall kunna användas till bilavgifter än vad som är fallet i Sverige i dag. Trängselavgiftssystem med smarta kort anses därför vara realistiska att införa på kort sikt i Sverige.

### 8.3.4 Färdvägsrelaterade system

Färdvägsrelaterade avgiftssystem (jfr. avsnitt 8.2.3) tar hänsyn till hur lång vägsträcka och på vilka vägar fordonet framförts. Fordonen förses med ett positioneringssystem som t.ex. GPS och en fordonsdator med en elektronisk vägnätskarta med inlagda priser på vägnätet olika för olika tider på dygnet. Prissättningen kan även utformas med betalzoner eller till och med avgiftspunkter.

Fördelarna med ett färdvägsrelaterat system är att det möjliggör en koppling av kostnader för nyttjandet av vägen utan att man nödvändigtvis behöver bygga ut något system i väginfrastrukturen. Fordonsdatorn kan utnyttja t.ex. mobiltelefonnätet GSM för att kommunicera betalningar med uppbördsorganisationen. Vägsidesinstallationer kan dock vara nödvändiga för kontrollsystemet.

Denna teknik finns ännu inte i drift någonstans men har testats i mindre skala i några forskningsprojekt, bl.a. inom EU-projektet PROGRESS där ett svenskt försök genomförs i Göteborg. Erfarenheter därifrån visar att det finns tekniska problem att lösa innan tekniken är klar för användning i tätort eller kommersiellt tillgänglig. I Tyskland skall ett liknande system införas under hösten 2003, men endast för avgifter för tunga fordon på motorvägnätet.

Nackdelarna med färdvägsrelaterade system är att de fortfarande har brister vad gäller teknik och handhavande. Övervakning och kontroll mot missbruk och fusk är svårlösta problem och det är dyrt och komplicerat att utrusta fordonen med nödvändig teknisk

utrustning. Även vid detta system behövs något alternativt betalningssystem för dem som inte har någon fordonsutrustning.

Slutsatsen är att GPS/GSM-system inte är realistiska att införa på kort sikt dvs. inom 4-5 år för fordon i allmänhet. Systemen kan dock sannolikt fungera bra för avgifter för tunga fordon på motorvägar där system är under utveckling. Erfarenheter från dessa system i full drift bör även kunna användas för att utveckla system för bruk i tätort.

Tekniken kommer sannolikt att kunna utvecklas ytterligare inom en inte alltför avlägsen framtid. Utvecklingen går mot att bilens fordonsdator kommer att kunna integrera en rad olika informations- och betalningsfunktioner. Fordonsdatorn kan exempelvis ge föraren information om avgångs- och resetider med kollektiva färdmedel redan innan en resa påbörjas. Den kan ge navigeringsråd under bilresan, boka parkeringsplats, ge uppgifter om förväntad tidsåtgång och kostnad om man väljer att ta bilen vid olika starttider för en viss resa osv.

Genom att kommunikationen till fordonet primärt sker till fordonsenheten och endast indirekt till föraren kan systemet bearbeta information och återge den i en form som gör det jämförelsevis lätt för föraren att löpande anpassa vägval etc. till aktuella förhållanden. Systemet kan också utnyttja en kontinuerlig uppdatering av trafikinformation. Trafikstyrning som baseras på vägavgifter och/eller parkeringsavgifter som varierar över tiden och i rummet med hänsyn till den faktiska och förväntade trafiksituationen, kan också hanteras denna väg.

Fordons- och telekomindustrin i Europa är en stark tillskyndare av denna utveckling. Industrin deltar aktivt i olika EU-projekt för att skapa en gemensam teknisk plattform i fordon som ska underlätta utvecklingen och införandet av nya tjänster. Leverantören till det tyska GPS-baserade systemet för tunga fordon på motorvägsnätet ligger också långt framme för att kunna leverera sådana tjänster. Kommissionen stödjer utvecklingen och vill påskynda införandet av en europeisk betalningstjänst som bygger på positionering och mobil kommunikation som grundläggande teknisk lösning. I Sverige pågår för närvarande en utveckling vid VTI som närmare vill studera de nya tekniska möjligheterna. Högskolan i Blekinge driver också ett EU-projekt som berör dessa frågor för lastbilstransporter.

Ett omfattande utvecklingsarbete pågår för närvarande i Vägverkets regi för att ta fram trafikinformation för storstadsområdena som kan användas för trafikledning och för trafikupplysning

via hemsidor etc. Teknikutvecklingen innebär en möjlighet att med hjälp av mobil kommunikation göra denna information tillgänglig för föraren före avresa och under färd. Sådan information ger föraren uppgifter om bl.a. restid och parkeringsmöjligheter. Systemet kan även utnyttjas för trafikstyrning, särskilt om det kopplas till differentierade parkerings- och vägavgifter.

### 8.3.5 Sammanfattning av teknik för avgiftssystem

Sammanfattningsvis finns det två möjliga system, utöver ett enklare system med ett periodmärke som fästs på bilens framruta, som kan införas på relativt kort sikt och det är korthållskommunikation med centralt konto samt videoregistrering.

Utöver valet av teknik finns det flera svåra frågor som behöver lösas vid utformningen av ett framtida system för trängselavgifter. Den personliga integriteten kan kräva att man bygger in olika former av integritetsskydd i systemet. Användarvänlighet och begriplighet ställer särskilda krav på utformning av systemet. Det gäller t.ex. förståelse för tariffer, hur tekniken fungerar, montering och handhavande av transponder och eventuella straffavgifter. Interoperabilitet med andra system och standardisering är ytterligare områden som påverkar systemutformningen.

Interoperabiliteten med andra system i EU är en annan viktig aspekt. Kommissionen har nyligen lagt fram ett förslag (KOM (2003) 132 slutlig) till direktiv om *allmänt införande av och driftskompatibilitet mellan elektroniska vägtullsystem*. Syftet är att genom standardisering och harmonisering underlätta för gränsöverskridande trafik och stimulera introduktion av elektroniska vägavgiftssystem. Beredningens bedömning är att det inte finns anledning att i det kortare perspektivet låta förslaget påverka beredningens arbete. Förslagets hantering i EU Parlamentet och i EU:s ministerråd kan komma att motivera att beredningen återkommer till frågan i slutbetänkandet.

Slutligen kan nämnas beroendet av andra aktörer för utvecklingen av smarta kort innan de kan användas som betalningsform.

## 8.4 Geografiska aspekter

En mycket betydelsefull aspekt vid utformningen av system för trängselavgifter är den geografiska avgränsningen som bör läggas

fast för avgiftssnitt, avgiftszoner m.m. Detta får sannolikt stor inverkan på hela trafiksystemet såväl innanför som utanför avgiftsområdet. Hinder såsom topografi, vattendrag och känsliga områden, som inte bör trafikeras, bidrar till att kanalisera trafiken till vissa vägstråk.

En annan viktig aspekt är eventuella "inträngningseffekter" för kommuner som har valt att stå utanför avgiftssystemet. Det är därvid rimligt att hitta lösningar som medger avgiftsfri passage för dessa kommuners trafikanter ut till det allmänna vägnätet utanför avgiftsområdet.

En ytterligare fråga gäller eventuell avgiftsbeläggning av förbifarter kring områden med avgift. Det är rimligt att trafik som har sin målpunkt bredvid eller på andra sidan ett avgiftsbelagt område inte skall avgiftsbeläggas. Detta gäller inte minst fjärtrafiken som har målpunkt i en annan landsdel. Det är därför angeläget att vägsystemet medger passage förbi det avgiftsbelagda området. I ett område med exempelvis en topografi eller vattendrag som kanaliserar trafiken till ett fåtal stråk är det därför nödvändigt att inte avgiftsbelägga förbifarter.

## 8.5 Överväganden om val av avgiftssystem för trängselavgifter

De krav som rimligen kan ställas på trängselavgiftssystem enligt kapitel 6 och de förutsättningar som tekniken i dagsläget ger, är utgångspunkten för vilka avgiftssystem som är möjliga att använda. Kostnaderna för investeringar och administration av avgiftssystem skall också vägas in i den samlade bedömningen.

Mot denna bakgrund måste stora krav ställas på att ett avgiftssystem är enkelt och okomplicerat. Det kan konstateras att tekniken för avgiftssystem som bygger på differentiering efter färdväg i dagsläget inte är fullt utvecklad för praktiskt bruk.

Såväl tillträdesprincipen som vistelseprincipen bör kunna uppfylla kraven på lättförståelighet och användarvänlighet. Kontrollen av fordonen kan dock beroende på vilken metod som väljs bli mer komplicerad och fördyrad vid användning av vistelseprincipen jämförd med tillträdesprincipen. Denna nackdel kan anses uppvägd av att man uppnår en större rättvisa med vistelseprincipen eftersom alla som trafikerar zonen blir betalningsskyldiga och inte bara de som passerar ett betalsnitt. Det som också bör styra valet av princip

är geografiska förhållanden samt den lokala trafik- och trängselsituationen.

De lokala förhållandena kan vara sådana att det är lämpligt med en kombination av tillträdesavgifter och vistelseavgifter (videoregistrering) eller ett fåtal zoner med olika avgiftsnivåer. Är fordonet försett med en transponder för korthållskommunikation ombesörjs automatiskt att rätt avgift debiteras utan att trafikanten behöver medverka på något sätt. För trafikanter utan fordonsenheter kan ett sådant system bli tämligen komplicerat eftersom de själva måste hålla reda på vilka olika zoner en färd omfattar. Tekniken är dock sannolikt inte färdigutvecklad för att användas för praktiskt bruk i mer komplicerade zonsystem.

## 9 Trängselavgifter och integritet

### 9.1 Inledning

Vikten av att värna den personliga integriteten har på ett mycket tydligt sätt framhållits i de överväganden med förslag till olika system för vägavgifter (se kapitel 4) som tidigare lagts fram. Betydelsen av att minimera risken för intrång i integriteten har betonats, samtidigt som denna risk vägts mot värdet av att införa smidiga och effektiva tekniska lösningar för betalning och kontroll av avgifterna.

Begreppet personlig integritet kan inte entydigt definieras. Vad det hela handlar om är människors rätt till en skyddad sfär. Begreppet kan således ha olika betydelse för olika personer och i olika situationer. Rent allmänt kan dock sägas att en kränkning av den personliga integriteten innebär ett intrång i en sfär som den enskilde på något sätt är tillförsäkrad, till exempel genom lagstiftning.

Det kan med rätta hävdas att varje vägavgiftssystem i någon mening innebär en begränsning i den anonymitet som av tradition är karaktäristisk för vägtrafik. Rätten att vara ifred minskar onekligen i förhållande till vad som var fallet innan systemet i fråga infördes. En grundläggande förutsättning med ett vägavgiftssystem torde vara att den som blir betalningsskyldig betalar för sig och att det är möjligt att kräva in avgiften av den som försöker att undandra sig betalning. Om systemet är utformat på ett sådant sätt att det innebär registrering endast i de fall det missbrukas, kan det vara svårt att argumentera mot registreringen för att den skulle träda den personliga integriteten för när på ett icke godtagbart sätt. Problem med en eventuell integritetskränkning uppstår när systemet är utformat så att det förutsätter att en person, som uppfyller kraven på betalning, blir registrerad vid bruk av systemet. Det sagda pekar på att det inte med självklarhet är vald teknik i sig som avgör i vilken

grad ett avgiftssystem påverkar integriteten, utan vilken nivå för skyddet för integriteten som sätts genom hur tekniken tillämpas och systemet organiseras. Som grundförutsättning för att ett avgiftssystem skall bli så lite integritetskränkande som möjligt måste dock gälla att det utmärks på ett tydligt sätt så att det klart framgår att övervakning och registrering sker. Den omständigheten att utmärkning sker innebär inte i sig självt att det inte längre föreligger någon integritetskränkning, men väl att den inte försiggår dolt och att den som vill undvika systemet har möjlighet till det.

## **9.2 Tillämpliga författningar**

### **9.2.1 Registrering för betalning**

Såsom framgår av redogörelsen i kapitel 8 kan betalning ske genom två huvudtyper av betalningsmetoder, antingen manuell eller automatisk. Om avgiften, vid manuell betalning, erläggs direkt när betalningsskyldigheten uppstår behövs inte någon registrering av bilen vid passagen utan betalningen kan ske helt anonymt. Ett sådant system är som konstaterats förenat med flera nackdelar, bl.a. genom behovet av särskilda anläggningar för betalning och risk för trafikstockningar eller köbildning.

Manuell betalning på annan plats och automatisk betalning innebär att en kontroll av att betalningsskyldigheten fullgörs måste företas. Det kräver att själva betalningen registreras och att fordonet eller en fordonsenhet identifieras och registreras. Inget av dessa betalningssätt medger fullständig anonymitet. Skall en sådan registrering utföras i ett system för trängselavgifter bör det göras genom automatisk databehandling i det av Vägverket enligt 7 § lagen (2001:558) om vägtrafikregister förda vägtrafikregistret.

### **9.2.2 Skydd för personuppgifter**

Enligt 2 kap. 3 § regeringsformen skall varje medborgare i den utsträckning som framgår av lag skyddas mot att hans personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom registreras med hjälp av automatisk databehandling.

De personuppgifter som kan komma att finnas i ett upprättat register för trängselavgifter omfattas av skyddet mot kränkning av personlig integritet i personuppgiftslagen (1998:204). Med personuppgift avses enligt 3 § i personuppgiftslagen all information som

direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet. Lagen innehåller bl. a. grundläggande krav på behandlingen av personuppgifter. Där sägs att personuppgifter som samlats in för ett ändamål inte får användas för ett annat oförenligt ändamål. Av 10 e § personuppgiftslagen följer att personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning skall kunna utföras.

Av 7 kap. 15 § sekretesslagen (1980:100) jämförd med 1 b § sjätte punkten sekretessförordningen (1980:657) framgår att sekretess gäller för Vägverkets vägtrafikregister för uppgifter om enskildas personliga förhållande om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Behovet av sekretess för de register som kommer att upprättas för trängselavgifterna kan lämpligen tillgodoses genom ett tillägg till denna bestämmelse.

### 9.2.3 Allmän kameraövervakning

För registrering och övervakning kan även olika former av videofotografering användas. Användning av sådan övervakningsutrustning regleras genom lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning, vilken ersatte en lagstiftning från 1990 på området. I förarbetena till lagen sägs (prop. 1997/98:64 s. 28 f.) att grundtanken med lagen är att övervakningskameror skall kunna användas när det finns ett samhällsligt intresse av övervakning och att intresset av att förebygga brott, förhindra olyckor eller liknande bör spela en mer framträdande roll än tidigare vid avvägningen mellan övervakningsintresset och integritetsintresset. Det innebär en mindre restriktiv hållning vid tillståndsprövningen än tidigare.

Lagen innebär dessutom att användning av övervakningskameror kan ske utan tillstånd i vissa fall. Av 7 § andra punkten i lagen följer att tillstånd inte krävs för allmän kameraövervakning vid övervakning som utförs av Vägverket vid trafikövervakning. Sådan trafikövervakning sker med kameror som är uppsatta vid vissa infarter på motorvägar och i vägtunnlar. Syftet med dem är att få underlag för att via radio förmedla information och varningar samt för att dirigera trafiken vid trafik hinder i avsikt att minska riskerna för trafikolyckor. Bildmaterialet används också som underlag för att bedöma vilka räddningsinsatser som krävs vid inträffade olyckor.

Ytterligare skydd för den personliga integriteten kan man finna i 7 kap. 32 § sekretesslagen. Där föreskrivs att sekretess gäller för



sådan uppgift om enskilds personliga förhållanden som har inhämtats genom kameraövervakning som avses i lagen om allmän kameraövervakning, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

### 9.3 Slutsatser

#### 9.3.1 Generella överväganden

Det kan inledningsvis konstateras att det finns betydande praktiska nackdelar med ett avgiftssystem som tillåter manuell betalning i direkt anslutning till att betalningsskyldigheten uppstår. Motsvarande fördelar finns med att betalning sker på annan plats och genom automatisk betalning. Vid en samlad bedömning finner beredningen därför att våra fortsatta överväganden bör gå ut på att undersöka om betalningssystem som inte möjliggör direkt, manuell betalning kan vara acceptabla från integritetssynpunkt och uppfylla de rättsliga krav som är uppställda för att skydda integriteten. De två betalsystem av denna typ som vanligtvis bedöms som möjliga att införa på kort sikt är korthållskommunikation och videoregistrering.

Som konstaterats inledningsvis skall det av system med trängselavgifter krävas att övervakning märks ut tydligt. Då detta i sig inte är någon garanti mot missbruk, är det viktigt att de allmänna reglerna för skydd mot kränkning av den personliga integriteten upprätthålls på ett adekvat sätt. Inte minst gäller det skyddet för att insamlade uppgifter inte används för andra oförenliga ändamål.

I kommissionens förslag (KOM(2003) 132 slutlig) till direktiv om införande av och interoperabilitet hos elektroniska vägtullsystem i gemenskapen ställs krav på att medlemsstaterna skall säkra att hanteringen av personuppgifter i elektroniska vägtullsystem sker i enlighet med europeiska regler till skydd för individers frihet och rättigheter. I dessa regler inkluderas direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personers fri- och rättigheter i samband med behandling av personuppgifter och direktiv 2002/58/EG om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation.

Eftersom registrering av att trängselavgifter erläggs är nödvändig för att tillämpa en lagstiftning om trängselavgifter och då detta är att anse som myndighetsutövning är 10 e § personuppgiftslagen tillämplig. Därmed föreligger inget hinder mot registrering och den

omfattande reglering till skydd för den enskildes personliga integritet som följer av personuppgiftslagen blir tillämplig. Till detta kommer det sekretesskydd som blir följden av den i avsnitt 9.2.2 föreslagna ändringen av sekretessbestämmelserna.

### 9.3.2 Korthållskommunikation

Avgiftssystem baserade på korthållskommunikation innebär att en transponder anbringas i fordonets vindruta. Genom radioteknik kommunicerar transpondern med en betalstation. När fordonet passerar betalstationen dras avgiften från ett konto knutet till transponderns elektroniska identitet. Övervakning av smitare sker genom videoregistrering av nummerskylten. Detsamma görs med fordon som inte har någon dosa utan betalat i förväg genom exempelvis ett dagtillstånd.

Den registrering som måste göras för systemets drift omfattas således av personuppgiftslagens skydd mot att människors personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter. Detta skydd kan förstärkas med olika tekniska tillämpningar såsom anonyma konton, där det endast är innehavaren av kontot som kan auktorisera en koppling av innehavet till sin identitet, och skydd i fordonsenheten mot icke auktoriserad läsning. Systemet kan även kompletteras med en möjlighet att betala med ett förbetalt smart kort anslutet till transpondern i bilen. När bilen passerar betalstationen dras avgiften automatiskt från kortet. En sådan lösning bedöms emellertid av experter som möjlig att införa tidigast om cirka fem år.

Ett system med elektronisk betalning kan dock aldrig bli helt anonymt då det också måste kunna skyddas mot olika typer av bedrägerier. Det bör därför även finnas ett alternativt sätt att betala för den som av någon anledning inte vill betala automatiskt eller i förskott. Ett sådant alternativ kan skapas genom att en möjlighet till betalning i efterskott införs. Det kan ske genom att bilisten ges möjlighet att inom en viss kortare tid i efterskott betala avgiften innan den videoregistrerade bilen identifieras och krav sänds ut.

Ett betalsystem med korthållskommunikation bygger således också på att videoregistrering sker i viss utsträckning. Vad som erfordras för att kontrollera efterlevnaden av lagstiftningen om trängselavgifter är att fordonets registreringsnummer och fabrikat framgår av bildmaterialet. Fotografering behöver bara ske av de fordon beträffande vilka det inte direkt kan konstateras att korrekt

avgift har erlagts. Visar det sig efter fotograferingen att avgift erlagts utan att detta registrerats vid tillfället för kontrollen förstörs fotografiet. Detsamma gäller om man betalar inom den tid man har möjlighet att betala i efterhand. Den personliga integriteten skyddas också av bestämmelsen i 7 kap. 32 § sekretesslagen om sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden som inhämtats genom kameraövervakning som avses i lagen om allmän kameraövervakning.

Vägverket är genom 7 § andra punkten lagen om allmän kameraövervakning undantaget från kravet på tillstånd för allmän kameraövervakning som de utför för trafikövervakning. Eftersom det är Vägverket som skall utföra övervakningen även enligt lagen om trängselavgifter vore det lämpligt att även denna kameraövervakning regleras i nämnda lagrum. Det innebär att sådan övervakning får ske utan tillstånd.

Även de närmare förutsättningarna för den registrering av personuppgifter som skall ske vid tillämpningen av lagen om trängselavgifter bör regleras i författning. Därvid kan villkor utfärdas för handhavandet av registeruppgifter, sambearbetning, gallring m. m.

Införandet av ett avgiftssystem innebär, som konstaterats i inledningen av avsnittet, alltid ett visst intrång i den personliga sfären. Avgiftssystemet i sig kan dock inte anses innebära något ingripande intrång i den personliga integriteten. Den registrering och kontroll som blir följden, om ett system som bygger på korthållskommunikation införs, ligger med beaktande av de förslag till förstärkning av den personliga integriteten som nu föreslagits inom ramen för vad som får godtas. Vid en sammanvägd bedömning får därför ett sådant system anses godtagbart från integritetssynpunkt.

### 9.3.3 Videoregistrering

System med videoregistrering bygger på att den bilist som vill färdas i ett avgiftsbelagt område under tid då avgift utgår skall betala avgiften i förskott eller i efterskott i nära anslutning till färden. Betalning kan ske till exempel med mobiltelefon, på internet eller i anslutna affärer. Betalningen registreras med användning av bilnumret i en databas. Övervakning av att fordonen har erlagt avgift sker genom videofilmning av alla fordon som färdas in i området. Även om de flesta fordonen kan identifieras automatiskt måste ett antal bilar identifieras manuellt från videofoton.

Videoregistreringen innebär att bilisterna vid passagetillfället saknar möjlighet att påverka om bilen vid passagen skall fotograferas och de kan således inte heller påverka om passagen skall registreras med användande av bilens registreringsnummer eller inte. Det gör att den direkta risken för problem med kränkning av integriteten kan sägas vara större vid videoregistrering jämfört med korthållskommunikation. I övrigt kan i stort sett samma förutsättningar sägas gälla för videoregistrering som redogjorts för i föregående avsnitt om korthållskommunikation. Såväl lagens om allmän kameraövervakning som personuppgiftslagens skydd i fråga om kränkning av personlig integritet gäller. De tekniska möjligheterna för att förbättra detta skydd är naturligtvis inte desamma, men en möjlighet till betalning i efterskott kan tillämpas.

Genom att ställa tillräckligt höga krav på den tekniska säkerheten och omgärda systemet med regler och föreskrifter, bör dock skyddet på nivån mot intrång kunna sättas högt nog för att även ett system med videoregistrering skall kunna anses uppfylla de krav som är uppställda för att skydda den personliga integriteten. Krav kan till exempel ställas på förstöring av bilder efter godkända kontroller och på hög datasäkerhet vid videoanvändningen. En sammantagen bedömning ger emellertid vid handen att från ren integritetssynpunkt så bör ett system med korthållskommunikation anses kunna ge bättre förutsättningar för ett gott skydd mot intrång i den personliga integriteten än vad ett system med videoregistrering ger.

#### 9.3.4 Färdvägsrelaterade system

Färdvägsrelaterade system används för att ta ut avgifter som bygger på färdvägsprincipen, det vill säga att avgift erläggs för det faktiska utnyttjandet av en väg. Systemen förutsätter då att fordonens färdväg registreras, vilket naturligen kan innebära en fara för kränkning av den personliga integriteten.

I vilken utsträckning detta riskerar att bli fallet beror på hur systemet utformas. Den tekniska utformningen bygger vanligtvis på en GPS-lösning. Genom en enhet i bilen kan man registrera var bilen befinner sig. Den bästa lösningen från integritetssynpunkt är att betalssystemet utformas så att betalningen sker i förväg. Behovet av en central registrering i en databas blir därmed begränsat från ren betalningssynpunkt. Det skulle kunna fungera på så sätt att fordonets ägare betalar in en viss summa pengar i förväg, varefter

kostnaden för den körda sträckan dras av i bilens registreringsenhet som fungerar som en sorts taxameter.

Kontrollen av att betalning sker för betalningspliktiga fordon måste dock lösas på något sätt. Skall detta ske genom central övervakning finns integritetsproblemet ändå där. Övervakningen skulle dock kunna lösas på ett från integritetssynpunkt önskvärt sätt genom att den utförs stickprovvis i samband med annan trafikövervakning. Det påverkar givetvis systemets effektivitet, men kan vara nödvändigt om man önskar uppnå minsta möjliga risk för kränkning av den personliga integriteten. Även om man inför ett skisserat system behövs någon typ av alternativt system för den som saknar registreringsenhet i sitt fordon.

Som redogörs för i avsnitt 8.3.4 är det inte realistiskt att införa ett GPS-system för vägavgifter i Sverige på kort sikt, det vill säga inom 4-5 år. Innan det kan bli aktuellt finns det i alla händelser behov av ytterligare överväganden om hur ett sådant system påverkar den personliga integriteten.

## 10 Konstitutionella frågor

### 10.1 Inledning

En reglering av trängselavgifter berör flera frågor av konstitutionell karaktär. För det första måste ställning tas till om denna pålaga skall anses vara en skatt eller avgift i statsrättslig mening. Hur denna fråga bedöms har avgörande betydelse för om det enligt regeringsformen (RF) är riksdagen som måste stifta lag eller om regeringen, på eget initiativ eller efter delegation, har rätt att fatta beslut och meddela föreskrifter. Har regeringen rätt att meddela föreskrifter, kan den i sin tur medges rätt att delegera normgivningsrätten vidare till en förvaltningsmyndighet. Regleringen av frågor om lokalt inflytande och beslutsordningen avseende intäkternas användning m.fl. frågor kan utformas först sedan pålagans karaktär av en skatt eller en avgift har bestämts.

För det fall trängselavgift bedöms vara en statlig skatt och föreskriftsrätten därför tillkommer riksdagen och delegationsmöjligheter saknas, uppkommer fråga om regeringen eller någon myndighet ändå kan bestämma om pålagan genom verkställighetsföreskrifter.

### 10.2 Skatt eller avgift

#### 10.2.1 Regeringsformens bestämmelser

Det kan till att börja med konstateras att valet av benämning - skatt eller avgift - saknar betydelse för den statsrättsliga definitionen (prop. 1973:90, s. 219 f). Det förekommer att pålagor som egentligen är att betrakta som skatt benämns avgift.

Enligt 1 kap. 4 § andra stycket RF stiftar riksdagen lag. I 8 kap.

3 § RF stadgas att föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag. Sådana föreskrifter är bland andra föreskrifter om skatt till staten och om belastande avgifter, ”tvångsavgifter”. Av 8 kap. 9 § andra stycket RF framgår att regeringen eller kommun efter riksdagens bemyndigande kan meddela sådana föreskrifter om avgifter, som på grund av 8 kap. 3 § annars skall meddelas av riksdagen, dvs. ”tvångsavgifter”.

Föreskrifter om skatt måste alltså beslutas av riksdagen. Föreskrifter om tvångsavgifter skall också beslutas av riksdagen, men normgivningsrätten kan i detta fall delegeras till regeringen. Riksdagen kan även medge att regeringen överlåter till kommun eller förvaltningsmyndighet att meddela föreskrifter rörande sådana avgifter (8 kap. 11 § RF). Föreskrifter om andra avgifter än tvångsavgifter får meddelas av regeringen direkt utan någon delegation från riksdagen och normgivningsrätten får också av regeringen delegeras till förvaltningsmyndighet. Frågan om en penningprestation till det allmänna är en skatt, en tvångsavgift eller en avgift har således avgörande betydelse för bedömningen av rätten att meddela föreskrifter. Frivilliga avgifter kan dock bortses från i det följande. Det är ju helt klart att betalning av trängselavgift inte är tänkt att vara frivillig.

När det gäller gränsdragningen i allmänhet mellan skatt och tvångsavgift kan konstateras att RF inte innehåller någon definition av de två begreppen. Gränsdragningen får därför i första hand ske med utgångspunkt i förarbetena till RF och med beaktande av rättspraxis, uttalanden av Lagrådet och de bedömningar som regeringen och riksdagen gjort i olika lagstiftningsärenden.

Av förarbetena till RF framgår bl.a. att gränsen mellan skatt och avgift är flytande. Skatt kan karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation, medan med avgift vanligen förstås en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna. Även i vissa andra fall får dock en penningpåлага 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. Kännetecknande för dessa fall är ofta att avgifterna och de däremot svarande utgifterna inte redovisas i statsbudgeten. De avgifter som tidigare fanns som ett led i prisregleringen inom jordbrukets och fiskets områden ansågs utgöra avgifter och inte skatt i statsrättslig bemärkelse. Som ett annat exempel har nämnts

föreningensavgifter, som tas ut av företag och som med avdrag endast för administrativa kostnader återförs till företagssektorn men med en annan fördelning än den enligt vilka de togs ut (a prop. s. 213, 219).

Kravet på direkt motprestation har således inte alltid upprätthållits. Betalning av avgift utan individuell motprestation förekommer även när det gäller avgifter för att finansiera tillsyn och kontroll.

I flera lagstiftningsärenden har gränsdragningen mellan skatt och avgift aktualiserats. Frågan har bedömts av Lagrådet bl.a. såvitt avser avgifter till dåvarande Bankinspektionen (prop. 1978/79:170 s. 131 ff), avgifter till ansvariga myndigheter enligt den numera upphävda lagen (1994:900) om genetiskt modifierade organismer (prop. 1993/94:198, s. 162 f), allmän fiskevårdsavgift (prop. 1994/95:231) och avgift enligt livsmedelslagen (1971:511) (prop. 1997/98:48, bilaga 3, s. 43 f).

Av Lagrådets uttalanden i dessa ärenden framgår följande. För att en avgift skall föreligga enligt RF:s mening förutsätts normalt att ett specificerat vederlag utgår. Är denna förutsättning uppfylld torde en penningpåлага ha karaktären av avgift även om denna är obligatorisk och tas ut i samband med myndighetsutövning. Utgör avgiften vederlag för en myndighets kostnader i samband med myndighetsutövning som är riktad direkt mot den avgiftsskyldige torde avgiftskriteriet således vara uppfyllt. Det gäller t.ex. avgifter som tas ut för kostnader för handläggningen av en ansökan eller anmälan eller för provtagning eller inspektion. Däremot är det tveksamt i vad mån en påлага rättsligt kan betraktas som en avgift i fall då vederlaget inte är individuellt bestämt utan i stället utgörs av en s.k. kollektiv motprestation (prop. 1997/98:48, bilaga 3, s. 43).

Från rättspraxis kan nämnas ett avgörande från Regeringsrätten. I målet (RÅ 1991 ref. 87) gjorde ett bolag gällande att den kemikalieavgift som Kemikalieinspektionen tog ut enligt en förordning för att huvudsakligen bekosta samhällets kemikaliekontroll, i själva verket var en skatt och inte en avgift och att föreskrifterna därför borde ha meddelats av riksdagen. Regeringsrätten anförde bl.a. att eftersom avgiften utgick som en allmän produktavgift utan direkt anknytning till någon motprestation från det allmänna, kunde ett specificerat vederlag inte anses ha utgått för den enskildes betalning av avgiften. Kemikalieavgiften ansågs därför inte uppfylla detta avgiftskriterium och domstolen anförde att det starkt måste ifrågasättas om kemikalieavgiften var att betrakta som en avgift. Med hänvisning till att regeringen, riksdagen och Lagrådet behandlat kemikalieavgiften som en avgift och hur liknande pålagor hade be-



handlats av dessa instanser ansåg Regeringsrätten emellertid att föreskrifterna om kemikalieavgiften i vart fall inte var uppenbart felaktiga. Kemikalieinspektionens verksamhet sorterar numera under miljöbalken och i förarbetena till denna redogjordes bl.a. för detta rättsfall. Regeringen föreslog emellertid att det i miljöbalken skulle delegeras till regeringen att meddela föreskrifter om avgifter samt att den medgavs rätt att delegera normgivningsrätten vidare till myndighet eller kommun. Avgifter till bl.a. Kemikalieinspektionen behandlades således som en avgift i statsrättslig mening. Lagrådet kommenterade inte den föreslagna bestämmelsen (prop. 1997/98:45, del 2-3, s. 286 och s. 507).

Det kan vidare diskuteras i vilken utsträckning en avgift skall vara endast kostnadstäckande för att inte förlora sin karaktär av avgift. Det har uttalats att en viss schablonisering vid utformning av bestämmelser om avgifter är nödvändig. Avgiftsbestämmelserna måste dock utformas så att avgifterna står i rimlig proportion till de kostnader som den avgiftsbelagde åsamkar det allmänna, självkostnadsprincipen, (prop. 1997/98:45 del 2-3 s. 288).

Det kan avslutningsvis finnas anledning att närmare beröra regleringen av parkeringsavgifter. Vid tidigare diskussioner om biltullars respektive miljöstyrande avgifters karaktär av skatt eller avgift har det ibland framförts uppfattningen att motprestationen som erhålls, att få använda en anvisad del av en gata för parkering, till viss del är jämförbar med rätten att mot betalning av biltull eller liknande få köra inom visst område. Storstadstrafikkommittén anförde t.ex. att dessa två motprestationer var nära besläktade och att det fanns anledning att, åtminstone i viss utsträckning, hänvisa till den lagstiftningen för en parallell bedömning av motprestationen (SOU 1989:43, s. 109 f). Parkeringsavgifter regleras i lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats m.m. Enligt denna lag får en kommun i den omfattning det behövs för att ordna trafiken, ta ut ersättning i form av en avgift för rätten att parkera på platser som kommunen har upplåtit för parkering. Grunderna för beräkning av avgiften beslutas av kommunfullmäktige. Parkeringsavgifter tas även ut av andra än de egna kommunmedlemmarna, vilket är tillåtet om fråga är om avgift.

Stockholmsberedningen konstaterar att lagstiftningen om parkeringsavgifter tillkom före införandet av nuvarande RF. Det går därför inte att lägga reglerna för parkeringsavgifter till grund för slutsatsen att trängselavgifter skulle utgöra avgift och inte skatt i statsrättslig mening. Ett införande av trängselavgifter måste ske i den ordning som nuvarande RF föreskriver. Trängselavgifternas

statsrättsliga karaktär måste därför bedömas helt oberoende av vad som gällt och gäller för parkeringsavgifter.

### 10.2.2 Bedömning

Som framgått av det tidigare anförda kan någon skarp och tydlig gräns inte alltid dras mellan vad som är en skatt och vad som är en avgift. Det finns exempel på pålagor som i mycket liknar en skatt, men som ändå har behandlats som avgifter av lagstiftaren.

För ett ställningstagande i frågan krävs att utformningen av betalssystemet för trängselavgifter är någorlunda känt. Vidare har syftet med pålagan betydelse. I direktiven har inte uttryckligen angivits syftet med trängselavgift. Enligt beredningens utgångspunkt är syftet med trängselavgift i första hand att minska trängseln i trafiken vilket också kan få till effekt en förbättrad miljö i den aktuella tätorten. Utgångspunkten för följande resonemang är vidare att trängselavgift skulle tas ut med en och samma avgift för färd in till det avgiftsbelagda området alternativt att avgift tas ut såväl vid färd in som ut från det aktuella området. Den motprestation som tillhandahålls av det allmänna är rätten att använda gatu- och vägnätet i detta område. Frågan är om detta kan ses som en tillräckligt specificerad motprestation för den enskilde betalande föraren för att det skall anses vara fråga om en avgift. Avgiften för honom eller henne kommer att vara lika hög oberoende av vilken sträcka som körs och oberoende av hur länge som fordonet uppehåller sig inom området. Något krav på att avgiften skall täcka just de kostnader som kan knytas till motprestationen finns dock inte. En schablonisering är tillåten och det betyder således att den tillhandahållna motprestationen från det allmänna, rätten att föra fordonet inom det aktuella området, kan vara tillräckligt preciserad för att det skall anses vara fråga om en avgift.

Om avgiften skall anses motsvara en motprestation uppkommer dock svårigheter att bestämma vilka kostnader som avgiften skall täcka och till vilket belopp avgiften skall bestämmas. Avgiften får inte överstiga statens kostnader för tillhandahållandet av motprestationen. Här är fråga om att betala för att färdas på ett gatu- och vägnät som genom åren har finansierats genom skattsedeln. Dessutom kan det vara fråga om kostnader som en kommun har betalat och de får inte beaktas vid beräkningen av statens kostnader. Vid beräkning av en statlig avgift för en nyttighet får inte beaktas annat än statens kostnader.

Någon individuell motprestation för den enskilde bilisten i det avseende som avses i detta sammanhang är därför svår att konstatera.

I remissvar avseende tidigare promemorior och betänkanden rörande detta ämne har en stor majoritet av de organ som svarar för juridiska bedömningar ansett att en påлага av detta slag är att betrakta som skatt. I doktrinen har vidare uttalats att riksdagen givetvis bör avstå från att delegera normgivningskompetens då tvekan uppkommer om en pålagas statsrättsliga karaktär och att regeringen i fall då det är tveksamt om det är fråga om en tvångsavgift bör utverka riksdagens bemyndigande för sådan normgivning (se bl.a. Petrén-Ragnemalm, Sveriges grundlag, 1980, s. 175).

Vid en samlad bedömning kan vi inte finna några övertygande skäl för att trängselavgifter i statsrättsligt hänseende är att bedöma som något annat än skatt.

### 10.2.3 Statlig eller kommunal skatt

I 1 kap. 4 § andra stycket RF anges att riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer om hur statens medel skall användas. Av 1 kap. 7 § andra stycket RF framgår att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Även om syftet med trängselavgift, att förbättra miljö och framkomlighet, skulle anses rymmas inom vad som kan anses som en kommunal angelägenhet är det inte möjligt att låta dem vara kommunala skatter. En kommun har inte rätt att beskatta andra än sina medlemmar. Eftersom en sådan begränsning inte skulle vara genomförbar när det gäller trängselavgift, är det inte möjligt att låta kommuner handha beskattningsrätten. Denna bedömning gäller även landstingskommuner. Ett utvidgande av den kommunala beskattningsrätten till att avse andra än de egna kommunmedlemmarna skulle kräva en ändring av grundlagen och kräva ett omfattande utredningsarbete med beaktande av såväl skattemässiga som konstitutionella aspekter. Ett sådant ligger utanför beredningens uppdrag.

### 10.2.4 Sammanfattning

Slutsatsen i de föregående avsnitten innebär alltså att det fortsatta arbetet med att utforma bestämmelser om trängselavgift skall ske utifrån de bestämmelser i RF som gäller statlig skatt. Både de mate-

riella skattereglerna och grunderna för taxerings- och uppbördsförfarandet tillhör det obligatoriska lagområdet, vilket innebär ett långtgående krav på lagform. I 8 kap. 7 § RF anges att regeringen efter bemyndigande i lag genom förordning kan meddela föreskrifter om bl.a. trafik. Om riksdagen bemyndigar regeringen enligt 8 kap. att meddela föreskrifter i ett visst ämne, kan riksdagen enligt 8 kap. 11 § medge att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela föreskrifter i ett visst ämne. Delegationsmöjligheten i 8 kap 7 § gäller dock endast föreskrifter om annat än skatt. Mot denna bakgrund ter det sig inte möjligt att genom delegation möjliggöra för regering, kommun eller myndighet att meddela föreskrifter om trängselavgift.

En fråga som bör behandlas i detta sammanhang är hur trängselavgift bör benämnas. Bör beteckningen avgift användas när beredningen bedömer att fråga är om skatt. I avsnitt 10.2.1 konstaterades att det förekommer att pålagor som egentligen är att betrakta som skatter, kallas avgifter. Det förekommer även exempel på att pålagor som tidigare kallats avgift fått ändrad benämning. Ett exempel på detta är skatt på gödselmedel och bekämpningsmedel. Tidigare kallades dessa pålagor för avgifter. När de på grund av förhållandevis stora höjningar inte längre kunde karakteriseras som avgifter utan konstaterades vara skatter, föreslog regeringen att de skulle få den adekvata benämningen skatt (prop. 1994/95:213, s 51 f). Även med beaktande av de skäl som talar för benämningen skatt i förevarande fall, har beredningen emellertid beslutat benämna pålagan för avgift.

## 10.3 Verkställighetsföreskrifter

### 10.3.1 Inledning

I 8 kap. 13 § första stycket, första punkten RF anges att regeringen får förordna om verkställighet av lag. Regeringen får vidare, enligt 8 kap. 13 § tredje stycket RF, i förordning om verkställighet av lag överlåta åt myndighet under regeringen att meddela bestämmelser i ämnet.

Tidigare har konstaterats att föreskrifter om trängselavgift skall ges i lag och att det därför inte kommer att vara möjligt att låta regering, kommuner eller myndigheter meddela föreskrifter. I direktiven för beredningen framförs att en förutsättning för att trängselavgifter skall komma ifråga är att aktuella kommuner eller

regioner själva vill införa sådana. Det kan antas att det har stor betydelse för om en kommun eller flera kommuner önskar införa trängselavgifter, i vilken utsträckning lokalt inflytande över såväl intäkternas användning som systemets utformning kan säkerställas.

Det är vidare lätt att inse att det i ett system med trängselavgifter kan finnas ett behov av att på ett smidigare och snabbare sätt än genom riksdagens stiftande av lag ändra föreskrifter om t.ex. skattens storlek, justeringar av taxan beroende på trafikintensitet vid olika tider på dygnet, olika veckodagar eller säsongsmässiga variationer. Önskemål om tillfälliga ändringar av det betalningspliktiga området är ett annat exempel. Nedan beskrivs vilket utrymme det finns att reglera sådana frågor genom verkställighetsföreskrifter.

### 10.3.2 Närmare om verkställighetsföreskrifter

I förarbetena till RF sägs att med föreskrifter om verkställighet av lag förstås i första hand tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär. Det torde emellertid vara ofrånkomligt att i viss utsträckning tillåta att regeringen med stöd av sin behörighet beslutar verkställighetsregler som i materiellt hänseende "fyller ut" en lag även om lagen skulle tillhöra det obligatoriska lagområdet som skattebestämmelser gör. Den lagbestämmelse som kompletteras måste dock vara så detaljerad att den inte tillförs något väsentligt nytt genom tillämpningsföreskriften. I verkställighetsföreskriftens form får således inte beslutas något som kan upplevas som ett nytt åliggande för enskilda eller om något som kan betraktas som ett tidigare ej föreliggande ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (prop. 1973:90, s. 211).

Till föreskrifter om skatt, för vilka lagform är föreskrivet, hör inte bara materiella bestämmelser om vem som är skattskyldig, på vad skatten skall utgå, skattesats och dyl. som direkt reglerar skattens storlek och fördelning, utan även de regler som gäller grunderna för taxerings- och uppbördsförfarandet. Kravet på lagform gäller även föreskrifter om skatt som på något sätt begränsar omfattningen av ingreppet i de enskildas förhållanden, t.ex. en sänkning av skatteuttaget (se prop. 1973:90, s. 301-302).

Såvitt gäller taxerings- och uppbördsbestämmelser medför begränsningen till "grunderna" att det finns ett ganska stort utrymme för regeringen att meddela verkställighetsföreskrifter (prop. 1996/97:100, del 1, s. 260, Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 3:e uppl., s. 138). I dessa verkställighetsfö-

reskrifter uppdras inte sällan åt RSV eller skattemyndighet att meddela ytterligare föreskrifter. Omfattande användning av materiella verkställighetsföreskrifter har skett bl.a. såvitt gäller fastighetstaxeringen. I vilken utsträckning detta är förenligt med RF har dock diskuterats (se bl.a. Strömberg aa s. 140).

Med anledning av ett förslag till ändringar i vägtrafikskattelagen (1988:327) anförde Lagrådet bl.a. att olika uppfattningar möjligen kan råda om lagkravet måste upprätthållas i fråga om föreskrifter som tar sikte på inbetalning av skatt. Lagrådet menade dock att övervägande skäl talade för att bestämmelser om inbetalningstid m.m. är att hänföra till föreskrifter om skatt och att krav på reglering i lag föreligger (prop. 1992/93:124, s. 86). I förarbetena till skattebetalningslagen (1997:483) anfördes bl.a. att tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär endast får omsätta den principiella regeln i själva lagtexten till detaljföreskrifter, t.ex. i form av sifvertabeller som underlättar arbetet för tillämpande myndigheter. Sådana föreskrifter kan sägas sakna självständigt innehåll. De kan också gälla myndigheternas handläggningsrutiner eller formaliteter som enskilda bör iaktta (prop. 1996/97:100, del 1, s. 261 f).

Regeringsrätten har i flera avgöranden tagit ställning till lagligheten av meddelade verkställighetsföreskrifter inom skatterätten. Domstolen har då bekräftat den i förarbetena uttalade principen att en lagregel genom verkställighetsföreskrift inte får tillföras något väsentligt nytt (se bl.a. RÅ 1987 ref 21, RÅ 1988 ref 146 och 151 och RÅ 1996 ref 5).

### 10.3.3 Slutsatser

Det är svårt att dra någon klar gräns mellan vad som är godtagbara verkställighetsföreskrifter och vad som inte kan godtas. Bestämmandet av gränserna för när reglering kan ske genom verkställighetsföreskrifter kan sägas försvåras dels genom att en del föreskrifter härrör från tiden före nya RF, dels genom att det starkt ifrågasätts om vissa nyare verkställighetsföreskrifter är förenliga med RF.

Beredningen bedömer att de verkställighetsföreskrifter som blir aktuella i anslutning till en lag om trängselavgift i första hand kommer att avse den närmare tekniska utformningen av systemet och administrationen av detta. När det gäller tillfälliga inskränkningar av det avgiftsbelagda området m.m. till följd av trafikarbeten

eller andra hinder, kan detta åstadkommas genom beslut i särskilda fall, dvs. inte i form av normgivning. Regeringen eller den ansvariga förvaltningsmyndigheten ges då i lagen om trängselavgift befogenhet att under angivna förhållanden besluta att avgift inte skall utgå alls eller att avgiften skall reduceras.

# 11 Förslag till lagstiftning

## 11.1 Generell lagstiftning med bilaga för viss tätort

Huvuddelen av frågorna rörande trängselavgift är av generell karaktär och regleringen bör vara densamma oavsett i vilken ort ett system med trängselavgift införs. Några frågor är mer avhängiga av den närmare utformningen av systemet, vilket kan komma att variera mellan olika orter. Sådana frågor är t.ex. utformningen av det avgiftsbelagda området, hur och när betalning skall kunna ske, avgifternas storlek och differentiering i tid och andra därmed sammanhängande frågor som bör bestämmas utifrån lokala förhållanden.

Med anledning av det sagda föreslås en generell lagstiftning med särreglerna för respektive tätort i en bilaga. De bestämmelser som kan variera mellan olika tätorter, beroende på den närmare utformningen av ett system med trängselavgift i viss tätort, skall således regleras i bilaga till lagen. Förslag till vilken typ av frågor som skall regleras i en bilaga kan lämnas av beredningen, medan dessa bestämmelsers närmare innehåll självfallet inte kan redovisas innan respektive system har lagts fast.

## 11.2 Avgiftsskyldig

För att ett system med trängselavgifter skall fungera måste föreskrivas att den registrerade ägaren av bilen har ett strikt betalningsansvar för avgiften. I lagen (2001:558) om vägtrafikregister finns bestämmelser om registrering av motorfordon och ägarbegreppet i den lagen bör vara det gällande. Detta innebär bl.a. att innehav av fordon på grund av kreditköp med förbehåll om återtaganderätt



eller på grund av nyttjanderätt för en bestämd tid om minst ett år likställs med äganderätt.

### 11.3 Avgiftsskyldighetens omfattning

#### 11.3.1 Avgiftspliktiga fordon

Några av de krav som kan ställas på ett system med trängselavgifter är, som tidigare anförts, att det skall vara lättförståeligt, enkelt att administrera och rättvist. Med hänsyn härtill bör finnas så få undantag från avgiftsskyldigheten som möjligt.

I första hand bör passage med bil vara avgiftsbelagd. Med bil avses enligt lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner personbilar, lastbilar och bussar. För att underlätta tillämpningen bör de undantag som görs från den principen, i den mån det är möjligt, knytas till bilens registrering och inte till användningen.

I fråga om motorcyklar kan sägas att även de bidrar till trängsel i trafiken, dock i mindre utsträckning än bilar. Tekniken för bl.a. övervakning och kontroll är ännu inte så utvecklad att den klarar av att hantera motorcyklar. Åtminstone tills vidare bör således motorcyklar inte omfattas av avgiftsskyldighet. Det kan noteras att även i London och i Oslo har av främst praktiska skäl motorcyklar undantagits från avgiftsskyldighet.

Bilar som är registrerade i utlandet bör omfattas av avgiftsskyldigheten, men svårigheter kan förväntas såväl när det gäller att kontrollera att avgift har betalats som att driva in sanktionsbelopp vid utebliven betalning.

Med hänsyn till att pålagan statsrättsligt bedöms vara en skatt, krävs att bilar som är registrerade på ägare som är undantagna från skatteplikt enligt lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall, befrias även från trängselavgift.

Utryckningfordon bör vara undantagna från avgiftsskyldighet.

Vad beträffar funktionshindrade finns många gånger inte något alternativ till färdväg eller annat transportmedel och den styrning som trängselavgift syftar till är således i dessa fall inte möjlig. Det finns därför skäl för att funktionshindrade inte skall betala. Ett problem i detta sammanhang är dock att till skillnad från de övriga föreslagna undantagen bör och kan avgiftsfriheten inte knytas till bilens registrering. I vägtrafikregistret finns inte registrerat vilka bilar som ägs av personer som t.ex. har beviljats parkeringstillstånd enligt trafikförordningen (1998:1276). Dessutom bör undantaget

från avgiftsskyldighet gälla för den funktionshindrade personen oavsett vem som är registrerad ägare av den bil i vilken resan företas. Undantaget bör bestämmas så att det gäller för personer som har beviljats parkeringstillstånd enligt trafikförordningen.

Det kan tänkas att lokala förhållanden medför att ytterligare undantag bör finnas och detta får i så fall regleras i bilaga för respektive tätort. Det kan t.ex. tänkas att boende inom ett avgiftsbelagt område skall betala en lägre avgift än andra. Undantag kan vidare göras för bussar i linjetrafik liksom för taxi. Ett annat exempel är om avgiftsfrihet eller lägre avgift skall medges för bilar som i något avseende är mindre skadliga för miljön än vanliga bilar. Användningen av sådana bilar leder dock inte till någon minskning av trängseln i trafiken. I detta sammanhang skall även beaktas att EG-rättsliga regler om statligt stöd kan medföra att ett undantag från avgiftsskyldighet för t.ex. taxinäringen eller för andra näringsidkare kan utgöra ett statligt stöd och därmed behöva anmälas till EU-kommissionen för godkännande.

### 11.3.2 Tillfälliga undantag från avgiftsskyldigheten

Det avgiftsbelagda området skall fastställas av riksdagen genom lag. Detsamma gäller om det avgiftsbelagda områdets omfattning skall förändras på något sätt. Under vissa förhållanden kan det emellertid finnas skäl att besluta om tillfälliga inskränkningar av det avgiftsbelagda området. Detta kan gälla t.ex. vid vägarbeten och andra förhållanden som försämrar framkomligheten för trafikanterna. Sådana beslut bör kunna fattas med kort varsel. Regeringen får fatta beslut i dessa frågor. Regeringen kan även delegera beslutanderätten till kommunen eller den myndighet som regeringen bestämmer. På något lämpligt sätt bör bilisterna upplysas om tillfälliga ändringar av det avgiftsbelagda området.

### 11.4 Avgiftens storlek

Med hänsyn till att pålagan bedöms vara en statlig skatt skall storleken och förändringar av avgiften beslutas i form av lag av riksdagen. En justering av avgiften endast med hänsyn till förändringar i det allmänna prisläget kan emellertid ske utan riksdagens medverkan. Avgiftens storlek skulle kunna bestämmas till viss

promille eller procent av prisbasbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Ett annat alternativ är att avgiften inte justeras med hänsyn till förändringar i det allmänna prisläget utan med hänsyn till trafikflöden och andra förhållanden. Med detta alternativ ökar möjligheterna att erhålla de effekter som systemet syftar till. Justeringen av beloppen skulle lämpligen kunna ske genom att regeringen i budgetpropositionen varje år lämnar förslag till riksdagen om vilka belopp som skall tas ut under påföljande år. Berörda kommuner och myndigheter skulle med denna ordning få tillfälle att delta i beredningen av regeringens förslag. Fördelarna med detta alternativ är således flera och beredningen förordar därför denna lösning.

Eftersom nivån på avgiften rimligen skall kunna variera mellan olika tätorter, bör avgiftens storlek inte regleras i den generella lagen utan för varje tätort i bilagan för den tätorten.

I benämningen trängselavgift ligger att avgifterna konstrueras för att avhjälpa trängselproblem. Differentiering görs så att avgifter tas ut vid de tider och de platser där det är problem med trängsel. En eventuell differentiering av avgifterna bör regleras i bilaga för viss tätort, eftersom problem med trängsel i trafiken ser olika ut i olika städer.

## 11.5 Betalning av avgift

I kapitel 8 har redogjorts för olika betalningsmetoder. Vilken metod som väljs kan komma att skilja sig åt mellan olika tätorter, även om det finns stora fördelar med att ett och samma system används på samtliga de tätorter där trängselavgift kan komma att införas. Mot bakgrund av det anförda är det inte möjligt att i den generella lagen reglera hur betalning skall ske. Detta får i stället ske i bilagan för respektive tätort.

## 11.6 Beskattningsmyndighet m.m.

Med hänsyn till att fråga är om en skatt bör skatteförvaltningen vara beskattningsmyndighet för trängselavgift. Det kan i detta sammanhang noteras att regeringen har beslutat lämna ett förslag till riksdagen enligt vilket nuvarande skattemyndigheter och Riksskatteverket avvecklas och en ny skattemyndighet,

Skatteverket, inrättas (prop. 2002/03:99). De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2004.

Vägverket för redan i dag vägtrafikregistret och föreslås, som anförts i kapitel 9, också få utföra registrering av trängselavgift i nämnda register. Med hänsyn härtill finns skäl att i likhet med vad som gäller för t.ex. fordonsskatten föreslå en ordning enligt vilken Vägverket för beskattningsmyndighetens räkning beslutar om trängselavgift samt verkställer uppbörden. Uppbörden sker genom automatiserad behandling och något formellt beslut i traditionell mening fattas således inte var gång en person debiteras trängselavgift. Den del av hanteringen av inkommande medel som inte innefattar myndighetsutövning kan Vägverket uppdra åt annan att sköta.

## **11.7 Sanktion m.m.**

### **11.7.1 Inledning**

Ett system med trängselavgift förutsätter att det sker kontroll av att betalning fullgörs. Olika betalningsmetoder och kontrollmöjligheter har redogjorts för i kapitel 8. Om betalning inte sker inom föreskriven tid måste någon form av sanktion kunna beslutas. Frågor om kontroll och sanktionsmöjligheter har stor betydelse för om ett system skall upplevas trovärdigt och rättvist, vilket i sin tur har betydelse för om trafikanterna skall acceptera systemet. Om föreskriven trängselavgift inte betalas i tid, skall således någon form av sanktion drabba den betalningsskyldige.

Trängselavgift är en punktskatt. Betalning av punktskatt regleras sedan den 1 januari 2003 i skattebetalningslagen (1997:483). Tidigare gällde lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter. Enligt sistnämnda lag skulle en dröjsmålsavgift tas ut om betalning av skatten inte skedde i tid. Dröjsmålsavgift togs ut enligt lagen (1997:482) om dröjsmålsavgift. Detta gäller alltså när betalning inte sker i rätt tid i enlighet med vad som föreskrivs i t.ex. fordonsskattelagen (1988:327) och lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon.

Eftersom trängselavgift är en punktskatt finns det skäl att överväga om den sanktion som skall beslutas vid för sen betalning, i enlighet med vad som gäller för flera andra punktskatter, bör vara dröjsmålsavgift. Därvid bör dock beaktas att skattebetalningslagen, som numera reglerar betalning av punktskatter på flera olika områ-

den, saknar regler om dröjsmålsavgift. Istället skall den skattskyldige betala ränta om betalning inte sker i rätt tid, i enlighet med skattekontosystemet.

Betalning av trängselavgift passar inte in i systemet med skattekonto. Inte heller kan utformningen av uttag av dröjsmålsavgift enligt lagen om dröjsmålsavgift anses passa vid för sen betalning av trängselavgift. Det återstående alternativet är därför att föreslå sanktion som är speciellt utformad för trängselavgifter. Avgiften bör lämpligen benämnas förhöjd trängselavgift.

### 11.7.2 Förhöjd trängselavgift

Utgångspunkten är att betalning skall kunna ske på flera olika sätt och förutom innan och vid färden, även efter färden. En sanktion för utebliven betalning bör därför kopplas till viss tid efter färden, t.ex. tre dagar efter färden. För att ett system med trängselavgifter skall fungera måste vidare den registrerade bilägaren ha ett strikt ansvar för att betalning sker. Ansvaret för ägaren innebär att en sanktion inte bör kunna beslutas innan ägaren fått en skriftlig anmaning att betala avgiften inom en viss tid. I anmaningen skall anges att bilägaren kommer att påföras en förhöjd avgift om betalning inte sker inom viss tid, minst tre veckor från dagen för färden. Denna anmaning behöver inte delges.

Kostnaden för det allmänna för att skicka en anmaning, bör inte bäras av systemet utan av den person som inte betalar inom de föreskrivna tre dagarna. Det skall därför föreskrivas att ägaren skall betala en expeditionsavgift om en betalningsanmaning behöver skickas. Riksdagen föreslås bemyndiga regeringen att fastställa expeditionsavgiftens storlek. Beloppet skall motsvara det allmännas kostnad för hanteringen.

Betalas inte trängselavgiften inom den tid som anges i anmaningen skall en sanktion, förhöjd trängselavgift, beslutas. Eftersom den förhöjda trängselavgiften bör vara en, relativt sett, kraftig reaktion är det rimligt att bilägaren får skälig tid på sig att betala trängselavgiften innan en förhöjd avgift påförs. Om bilägaren får betalningsanmaningen någon dag före betalningsfristens utgång, bör han eller hon rimligen få skälig tid på sig att betala trängselavgiften. Förhöjd trängselavgift får därför inte påföras, om det finns anledning att anta att bilens ägare inte har mottagit betalningsanmaningen i sådan tid att han fått skälig tid på sig att betala inom den angivna tiden. En förhöjd avgift bör därför inte få påföras in-

nan ytterligare en vecka har förflutit sedan betalningsfristen löpte ut. Det förefaller vidare rimligt att en förhöjd trängselavgift för en bil får påföras högst en gång per dygn.

Förhöjd trängselavgift skall betalas inom en månad från dagen för beslutet om avgiften.

### 11.7.3 Befrielse och återbetalning av avgift

Om det skulle framstå som uppenbart oskäligt att ta ut en trängselavgift eller förhöjd avgift, får beskattningsmyndigheten besluta att inte ta ut en sådan avgift. Exempel på sådana fall där det skulle framstå som uppenbart oskäligt är t.ex. att bilen har stulits eller har använts vid en akut nödsituation. Andra fall är när ett fel i något hänseende har begåtts från polisens, Vägverkets eller annan myndighets sida i fråga om hanteringen av systemet, t.ex. vid informationen till trafikanterna. Möjligheten att besluta om befrielse eller återbetalning bör emellertid utnyttjas restriktivt. Beskattningsmyndigheten är skyldig att pröva en fråga om eftergift eller återbetalning på ansökan av bilens ägare. Myndigheten skall naturligtvis även ta upp frågan utan en sådan begäran när skäl föreligger till detta.

## 11.8 Överklagande m.m.

Överklagande av beskattningsmyndighetens beslut bör ske hos allmän förvaltningsdomstol. De beslut som föreslås kunna överklagas är beslut att påföra förhöjd trängselavgift. Som anförts i föregående avsnitt föreslås att befrielse från eller återbetalning av trängselavgift skall kunna medges i vissa fall. Med hänsyn härtill bör den föreslagna begränsningen av möjligheten att överklaga anses vara rimlig.

I likhet med vad som gäller för skattemål bör ett överklagande föranleda obligatorisk omprövning hos beskattningsmyndigheten. Av 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291) följer att beskattningsmyndigheten är klagandens motpart i domstolsprocessen. Som nämnts i avsnitt 11.6 föreslår regeringen att Skatteverket inrättas fr.o.m. den 1 januari 2004. Det blir därmed enligt huvudregeln Skatteverket som företräder det allmänna i skattemål i domstol. En ny funktion som allmänt ombud inrättas hos Skatteverket. Det allmänna ombudet skall bl.a. ha rätt att överklaga Skatteverkets

beslut. Den beskrivna ordningen bör gälla även för mål om trängselavgift.

Länsrätten föreslås vara domför med en lagfaren domare ensam vid avgörande av mål om trängselavgift, vilket föranleder ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Denna ordning gäller t.ex. för skattemål som avser en fråga av betydelse för inkomstbeskattningen, om värdet av vad som yrkas i målet uppenbart inte överstiger hälften av prisbasbeloppet, vilket för år 2003 motsvarar 19 300 kr. Det finns inte skäl att beskära instansordningen på så sätt att länsrättens avgörande inte skall kunna överklagas. Däremot bör med hänsyn till dessa måls karaktär krävas prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

När det gäller utgångspunkten för beräkning av överklagandefristen talar ekonomiska skäl för att den bör beräknas från beslutets datum och inte från delgivning av beslutet. Med hänsyn till den avsevärda mängd beslut som förfarandet kan väntas medföra, skulle ett krav på delgivning medföra betydande merkostnader. Rättssäkerhetsskäl talar dock för att fristen bör räknas från när klaganden fick del av beslutet, vilket är det normala inom förvaltningsrätten. En sådan ordning behöver dock inte med nödvändighet innebära att ett formligt delgivningsförfarande används i flertalet ärenden. Klagotiden börjar löpa även när den klagande fått del av ett beslut som sänts i lösbrev. En uppgift från den enskilde om när han fått del av beslutet måste dock oftast godtas i dessa fall.

När det är en företrädare för det allmänna som är klagande räknas klagofristen, i enlighet med 23 § förvaltningslagen (1986:223), från den dag då beslutet meddelades.

Om den förhöjda avgiften inte betalas inom föreskriven tid skall den lämnas för indrivning enligt lagen (1993:891) om statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet ske enligt utsökningsbalken. Överklagande inverkar inte på skyldigheten att betala avgiften. Det bör vara Vägverket som lämnar ärendet vidare för indrivning.

## 12 Skatterättsliga frågor

### 12.1 Inledning

Här redovisas aktuella bestämmelser rörande inkomstskatt och mervärdesskatt samt beredningens överväganden av hur trängselavgift bör behandlas i dessa hänseenden.

### 12.2 Inkomstskatt

#### 12.2.1 Näringsverksamhet

I inkomstskattelagen (1999:1229) (IL) finns bestämmelser om kommunal och statlig inkomstskatt. I 9 kap. IL regleras vilka utgifter som inte får dras från den skattskyldiges inkomster vid beräkning av beskattningsbar inkomst respektive beskattningsbar förvärvsinkomst. Enligt 9 kap. 4 § IL får svenska allmänna skatter inte dras av. Som sådana skatter räknas bl.a. kommunal och statlig inkomstskatt, förmögenhetsskatt och kupongskatt. Av 16 kap. samma lag framgår vilka utgifter som får dras av i inkomstslaget näringsverksamhet. I 16 kap. 17 § första stycket anges att särskilda skatter och avgifter som avser näringsverksamheten skall dras av. I förarbetena till bestämmelsen anges att den exemplifiering av avdragsgilla skatter som fanns i motsvarande bestämmelse i den numera upphävda kommunalskattelagen var onödig. Regeringen föreslog därför inte någon liknande uppräkningslista av skatter i förslaget till inkomstskattelag (prop. 1999/2000:2, s. 204 f).

Trängselavgift, som konstaterats vara en statlig punktskatt, är enligt beredningens uppfattning en särskild skatt. Avdrag skall således medges för kostnader i näringsverksamhet för trängselavgift under förutsättning att de är utgifter för intäkternas förvärvande



och bibehållande. Mot bakgrund av utformningen av 16 kap. 17 § IL och de nyss återgivna uttalandet i förarbetena krävs inte något uttryckligt stadgande om avdragsrätt för trängselavgift.

Beträffande yrkanden om avdrag gäller generellt att det finns behov av att kunna kontrollera om uppgiven kostnad bör berättiga till avdrag. När det gäller trängselavgift, är det således av vikt att det system som införs möjliggör kvitton, fakturor eller dylika handlingar som kan läggas till grund för skattekontroll.

### 12.2.2 Resor i tjänsten

Rätten till avdrag för utgifter för tjänsteresor med egen bil eller förmånsbil regleras i 12 kap. 5 § IL. I bestämmelsen anges att avdrag för resor med egen bil medges med ett schablonbelopp som uppgår till 1 krona och 60 öre för varje kilometer. Om den skattskyldige använder sin förmånsbil och betalar samtliga utgifter för drivmedel som är förenade med tjänsteresorna, dras 60 respektive 90 öre per kilometer av beroende på om bilen tankas med diesel eller bensin.

Utgift för trängselavgift bör beräknas utanför schablonbeloppet. Det innebär att avdrag får göras för den faktiska kostnaden för trängselavgift vid resor i tjänsten. Något uttryckligt stadgande om detta i 12 kap. 5 § IL bedöms inte vara behövligt.

### 12.2.3 Resor till och från arbetet

Av 12 kap. IL framgår vilka kostnader som får dras av i inkomstslaget tjänst. Utgifter för resor till och från arbetet är avdragsgilla under vissa angivna förutsättningar (12 kap. 26-30 §§). Därvid anges bl.a. att utgifter för väg-, bro- och färjeavgifter får dras av. I förarbetena till motsvarande bestämmelse i kommunalskattelagen anfördes bl.a. att till sådana vägavgifter skulle inte hänföras sådana avgifter som i statsrättslig mening är en skatt (prop. 1993/94:90, s. 106).

Beredningen finner inte skäl att föreslå någon ändring i detta avseende. Kostnader för trängselavgift bör således inte vara avdragsgilla vid resor till och från arbetet. För tydlighets skull bör detta uttryckligen anges i IL.

Om arbetsgivaren betalar kostnader för trängselavgift som den anställde haft vid resor till och från arbetet eller vid privata resor, är

det en skattepliktig förmån i enlighet med vad som föreskrivs i 11 kap. 1 § IL. Något uttryckligt stadgande om detta torde inte vara behövligt.

#### 12.2.4 Förhöjd trängselavgift

I 9 kap 9 § IL anges att offentligrättslig sanktionsavgift inte är avdragsgill. Denna bestämmelse är utformad som ett generellt avdragsförbud och eventuella undantag skall anges i lagen. Det har ännu inte ansetts finnas skäl att föreskriva undantag för någon sanktionsavgift (jfr. prop. 1999/2000:2, s. 111). I likhet med vad som gäller för andra sanktionsavgifter bör avdrag inte medges för förhöjd trängselavgift. Någon ändring i nu gällande lagstiftning behöver därför inte ske.

### 12.3 Mervärdesskatt

Mervärdesskatt skall betalas till staten vid sådan omsättning inom landet av varor eller tjänster som är skattepliktig och görs i en yrkesmässig verksamhet, se 1 kap. 1 § första stycket 1 mervärdesskattelagen (1994:200) (ML). Med omsättning av tjänst förstås enligt 2 kap. 1 § andra stycket ML att en tjänst utförs, överläts eller på annat sätt tillhandahålls mot ersättning. Av 3 kap. 3 § första stycket 10 ML framgår att skatteplikt gäller för upplåtelse för trafik av väg, bro eller tunnel. Statens, ett statligt affärsverks eller en kommuns omsättning av vara eller tjänst mot ersättning, utgör enligt 4 kap. 7 § första stycket 1 ML inte yrkesmässig verksamhet om omsättningen ingår som ett led i myndighetsutövning.

Bestämmelserna för mervärdesskatten grundas på gemensamma direktiv inom EU, varav det sjätte direktivet är det viktigaste (rådets sjätte direktiv 77/388/EEG av den 17 maj 1977 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning rörande omsättningskatter – Gemensamt system för mervärdesskatt: enhetlig beräkningsgrund). Enligt artikel 2.1 i sjätte direktivet skall mervärdesskatt betalas för tillhandahållande av varor och tjänster mot vederlag av en skattskyldig person i denna egenskap. Offentligrättsliga organ anses enligt artikel 4.5 inte som skattskyldiga personer när det gäller verksamhet eller transaktioner som de utför i sin egenskap av offentliga myndigheter, även om de i samband därmed erhåller ersättning. När de genomför sådana verksamheter eller transaktioner skall de

dock ändå betraktas som skattskyldiga personer, om det skulle leda till konkurrenssnedvridning av viss betydelse, ifall de behandlades som icke skattskyldiga personer.

EG-domstolen har avgjort flera mål där frågan varit om upplåtelse av en bro samt vägar mot avgift skall medföra skattskyldighet för mervärdesskatt (mål C-276/98, C-83/99, C-260/98, C-408/97, C-358/97, C-359/97 och C-276/97). Domstolen har därvid konstaterat att begreppet tillhandahållande av tjänster mot vederlag i den mening som avses i det sjätte direktivet förutsätter att det finns en direkt koppling mellan den tjänst som tillhandahålls och det motvärde som erhålls. Domstolen menade att de i målen aktuella tillhandahållandena av vägnät mot betalning av vägtullar kunde anses som tillhandahållanden mot vederlag. Användningen av vägnätsdelen villkorades nämligen av betalningen av en vägtull, vars belopp bland annat var betingat av typen av fordon som användes och den vägsträcka som tillryggalades. Det fanns därmed enligt domstolen ett direkt och nödvändigt samband mellan den tillhandahållna tjänsten och det penningvederlag som erhöles. Tillhandahållandet var därmed möjligt att beskatta. Skatteplikt förelåg dock ändå inte i de fall verksamheten bedrevs av ett offentligt organ och detta organ bedrev verksamheten i egenskap av myndighet. Domstolen uttalade att med verksamheter som offentligrättsliga organ bedriver i egenskap av myndigheter avses sådana verksamheter som dessa organ utför inom ramen för den särskilda rättsliga reglering som gäller för dem.

Stockholmsberedningen har konstaterat att trängselavgift är en statlig skatt. Ställningstagandet motiveras bl.a. med att det allmännas motprestation, rätten att använda gatu- och vägnätet i ett visst område, som bilisten erhåller för sin betalning av trängselavgift inte kan ses så preciserad och individuell som krävs för att det statsrättsligt skall vara fråga om avgift. Trängselavgiftens belopp kommer – i motsats till de vägtullar som bedömts av EG-domstolen – att vara detsamma oberoende av hur lång vägsträcka som körs eller hur länge fordonet befinner sig inom det område som omfattas av trängselavgiften. För trängselavgifterna föreligger således inte en sådan direkt koppling mellan den tillhandahållna tjänsten och det motvärde som erhålls, som är en förutsättning för att mervärdesskatt skall kunna tas ut. Beredningen finner därför att trängselavgifterna inte kan bli föremål för mervärdesbeskattning.

## 13 Intäkternas användning

### 13.1 Inledning

Eftersom trängselavgift är en statlig skatt tillfaller intäkterna statskassan. I direktiven till beredningen anges bl.a. att en förutsättning för att trängselavgifter skall komma i fråga är att aktuella kommuner eller regioner själva vill införa ett sådant system.

När det gäller användningen av intäkterna bör enligt beredningen utgångspunkten vara att efter avdrag för investeringskostnader och löpande kostnader, skall intäkterna användas i den region där trafikanterna har betalat trängselavgiften. En sådan utgångspunkt torde vara nödvändig för att någon kommun eller region skall vilja införa ett system med trängselavgift och för att det skall accepteras av invånarna där.

Beträffande London och de städer i Norge som har vägtullar har konstruerats system där staten dels har givit löften om att regionen skulle få behålla pengarna från respektive betalningssystem, dels att de statliga anslagen till infrastrukturen i regionen inte skulle gå ned. I Norge används den största delen av intäkterna till väginvesteringar. Staten bidrar med en krona för varje krona som respektive stad investerar.

Överföring av nettointäkter från ett system med trängselavgifter till den aktuella kommunen eller regionen att fritt disponera eller att använda för vissa åtgärder, är här i landet inte en framkomlig väg. Med hänsyn till att trängselavgifterna är en statlig skatt skulle en sådan lösning innebära ett kringgående av förbudet för kommuner att beskatta andra än sina egna invånare. Dessutom strider det mot principerna bakom statsbudgeten. Det finns f.n. inte någon statlig skatt som specialdestineras vid sidan av statsbudgeten.

## 13.2 Överväganden

Finansmakten regleras i 9 kap. RF. I 9 kap. 2 § RF anges att statens medel inte får användas på annat sätt än riksdagen har bestämt. Om användningen av statsmedel för skilda behov bestämmer riksdagen genom budgetreglering enligt vad som närmare föreskrivs i 9 kap. 3-5 §§. Riksdagen får dock bestämma att medel tas i anspråk i annan ordning.

Närmare reglering av användningen av statens medel finns i lagen (1996:1059) om statsbudgeten, som trädde i kraft den 1 januari 1997. Av förarbetena till budgetlagen framgår att syftet med den nya lagstiftningen bl.a. var att den, vid sidan av andra åtgärder, skulle medverka till ytterligare uppstramning av budgetprocessen. Detta skulle kunna ske genom att i lagen ta in bestämmelser om bl.a. utgiftstak och utgiftsramar (prop. 1995/96:220, s. 15 f).

Med hänsyn till budgetlagen och de principer som den svenska budgetprocessen bygger på är det inte möjligt att i en författning reglera hur intäkter från trängselavgift skall användas. Detta får i stället beslutas i samband med det ordinarie budgetarbetet och således grundas på de politiska prioriteringar som riksdagens majoritet kan ställa sig bakom.

Huvudprincipen är att skatteintäkter flyter in till statskassan på inkomstitel. En ny inkomstitel för trängselavgift kan tillskapas och på så sätt kan en sammanställning erhållas som visar hur stora intäkterna varit under året. Finns det ett politiskt önskemål om att prioritera ett politikområde i samband med att en ny skatt införs, kan ett särskilt anslag upprättas för ändamålet. Alternativt kan en anslagspost upprättas under ett redan existerande anslag. När det gäller trängselavgift skulle Vägverkets eller Banverkets anslag kunna vara aktuella. Det belopp som skall föras upp på anslaget skall beslutas i särskild ordning och årligen prövas i konkurrens med andra utgifter på statsbudgeten. Någon automatisk justering av anslaget beroende på om intäkterna från systemet ökar eller minskar sker inte.

I detta sammanhang bör beaktas att om nya utgifter, i form av nya anslag eller nya anslagsposter, på detta sätt skall föras upp under det fastställda utgiftstaket, krävs det samtidigt att andra utgifter sänks. Detta är innebörden av att nya reformer skall vara finansierade. Det är inte tillräckligt att utgifterna är finansierade på inkomstsidan, dvs. reformen är saldoneutral. I fråga om utgiftstaket saknar det med andra ord betydelse att trängselavgifterna ger in-

täkter till staten som uppgår till minst det belopp som staten betalar ut genom visst anslag.

Ett alternativ till den beskrivna ordningen att tillskapa ett nytt anslag eller en ny anslagspost är att specialdestinera en skatt. Intäkterna från trängselavgifter skulle t.ex. kunna specialdestineras till investeringar i kollektivtrafik i aktuell region. Som anfördes i föregående avsnitt, finns det dock f.n. inte någon skatt som specialdestineras vid sidan av statsbudgeten. Om en sådan lösning väljs, skulle det kunna leda till krav på att ytterligare skatter skall specialdestineras, vilket på sikt skulle kunna leda till att de principer som bär upp statsbudgeten undergrävs. Specialdestinering strider även mot principer om att statens medel skall användas för de ändamål som bedöms ha högst prioritet.

Ytterligare ett alternativ skulle kunna vara att skapa en fond dit intäkterna från ett system med trängselavgift förs. Denna ordning förekommer på flera områden såsom t.ex. det s.k. rundradiokontot (tidigare benämnd rundradiofonden) hos Riksgäldskontoret dit avgifter från TV-licensen förs. Ordningen med att inrätta fonder strider dock mot grundprincipen om att få en heltäckande och transparent statsbudget och det är därför inte ett alternativ som beredningen förordar.

### 13.3 Sammanfattning

Sammanfattningsvis är beredningens uppfattning att inkommande medel från ett system med trängselavgifter skall användas till åtgärder som är av godo för trafikanterna i den region där pålagan har betalats av bilisterna. Beredningen lägger dock även stor vikt vid de principer som ligger bakom statsbudgeten och angelägenheten av ordnade statsfinanser. Principen om att erhålla en heltäckande statsbudget kan iakttas endast om skatter avräknas mot inkomsttitlar och utgifter fördelas i form av anslag på statsbudgeten. Beredningen anser därför att beslut om användningen av intäkterna skall fattas i budgetprocessen med beaktande av de bestämmelser och principer som gäller på området. Vidare bör understrykas att det förhållandet att en kommun eller region tilldelas medel i anledning av att ett system med trängselavgift införts, inte skall leda till att de statliga anslag till infrastruktur som regionen annars skulle ha tilldelats sänks.



## 14 Fullskaleförsöket i Stockholm

### 14.1 Inledning

Enligt direktiven skall beredningen utreda frågan om hur användning av trängselavgift i trafiken kan genomföras. Uppdraget är generellt och inte knutet till viss ort eller region. Det kan konstateras att sedan tilläggsdirektiven beslutades har Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet i en överenskommelse hösten 2002 inför mandatperioden fram till riksdagsvalet 2006 kommit överens om 121 punkter. I en av dessa punkter anges bl.a. att om någon kommun eller region ansöker om att få införa trängselavgifter så kommer regeringen att medverka till en överenskommelse mellan staten och den berörda kommunen/regionen. I höstöverenskommelsen anges vidare att ett flerårigt fullskaligt försök med trängselavgifter skall införas i Stockholms innerstad. En kontrollstation skall hållas årsskiftet 2005/06.

I prop. 2002/03:100, vårpropositionen, anförde regeringen bl.a. följande. Förberedelserna inför försöket med trängselavgifter i Stockholms stad går vidare. Regeringen följer utvecklingen och är beredd att stödja försöket såväl avseende lagstiftning som övriga förberedelser. Beslut om den exakta utformningen av statens medverkan bland annat avseende garantier och investeringskostnader för försöket kommer att fattas så snart Stockholmsberedningens förslag har beretts inom Regeringskansliet men också tillsammans med Stockholms stad och Stockholms läns landsting.

Med hänsyn till vad som uttalats i höstöverenskommelsen och vårpropositionen finner beredningen, trots att vårt uppdrag enligt de beslutade direktiven är generellt, att betänkandet bör behandla det s.k. fullskaleförsöket i Stockholm enligt vad som beskrivs i det följande.



## 14.2 Några frågor rörande fullskaleförsöket i Stockholm

Beredningen har under hand haft en dialog med företrädare för Stockholms stad och i stora drag beskrivit förslaget till lagstiftning. Det har därvid även angetts i vilka hänseenden lagstiftningen bör anpassas till de lokala förutsättningarna och stadens lokala önskemål om avgiftsområdets omfattning, avgiftens storlek, undantag från avgiftsskyldighet samt hur och när betalning skall ske. För att tillgodose det i regeringsformen föreskrivna kravet på beredning av ett förslag till lag om trängselavgift, som skall kunna tillämpas på försöket i Stockholm, lämnas i betänkandet ett förslag till utformning av den bilaga som är tänkt att gälla för försöket i Stockholm.

Den 2 juni 2003 beslutade kommunfullmäktige i Stockholms stad att godkänna genomförandet av ett försök med miljöavgifter/trängselavgifter i Stockholms stad enligt den utformning som föredragande borgarråd redogjorde för. Detta under förutsättning att riksdagen fattar beslut om en lagstiftning som möjliggör detta. Fullmäktiges beslut har tagits in som bilaga till beredningens betänkande, se bilaga 9. Enligt direktiven till beredningen skall uppdraget om trängselavgifter redovisas senast den 1 juni 2003. Det har således inte funnits tid för beredningen att närmare studera det nyss nämnda beslutet från kommunfullmäktige, varför beredningen inte lämnar några synpunkter på innehållet i fullmäktiges beslut. Det sagda gäller dock med två viktiga undantag. Detta gäller de delar av fullmäktiges beslut som avser Lidingö och Essingeleden.

Vad gäller Lidingö har fullmäktige i Stockholms stad beslutat att det skall finnas avgiftsportaler på Gasverksvägen och på Lidingövägen. Om lagstiftningen skulle utformas i enlighet med kommunfullmäktiges beslut innebär det att invånarna på Lidingö måste betala trängselavgift för att komma ut på det allmänna vägnätet. Det kan enligt beredningens bestämda uppfattning inte vara en rimlig lösning.

Även Stockholms innerstads invånare måste betala trängselavgift för att komma ut på det allmänna vägnätet. En viktig skillnad är dock att kommunfullmäktige i Lidingö inte har fattat några beslut om trängselavgifter. Tvärtom är, enligt vad beredningen erfarit vid kontakter med företrädare för Lidingö stad, en överväldigande majoritet av ledamöterna i kommunfullmäktige emot trängselavgift i enlighet med det beslut som fattats av kommunfullmäktige i Stockholms stad. Även om trängselavgift bedöms vara en statlig skatt som skall beslutas av riksdagen, skall det inte vara möjligt, anser beredningen, att införandet av trängselavgift i en kommun får

till följd att invånarna i en annan kommun ”stängs ute” från det allmänna vägnätet på det sätt som föreslagits av kommunfullmäktige i Stockholms stad. Beredningen vill således inför den fortsatta beredningen av detta ärende understryka vikten av att för Lidingös del komma fram till en annan lösning än den kommunfullmäktige i Stockholm beslutat om. En lösning bör väljas som undanröjer de nämnda olägenheterna för invånarna på Lidingö. Med hänsyn till den korta tid som beredningen haft till förfogande för arbetet med detta betänkande, saknas möjlighet att föreslå en lämplig lösning. Beredningen vill ändå peka på att såväl en annan utformning av det geografiska området som tekniska möjligheter bör utredas.

När det gäller Essingeleden, konstaterar beredningen att fullmäktige beslutat att den inte skall vara avgiftsbelagd. Det valda alternativet är enligt beredningen det rimliga alternativet. Med hänsyn till Essingeledens betydelse för förbindelserna mellan södra och norra delarna av Stockholms län samt att vägsträckan är en del av E 4 som går genom hela landet från Helsingborg till Haparanda, skulle det enligt beredningens mening vara fel att avgiftsbelägga den innan en annan förbifart är klar.

### 14.3 Finansieringsfrågor

För att bekosta investeringar och drift av försöket med trängselavgift i Stockholm föreslår beredningen att regeringen upprättar ett särskilt anslag alternativt en anslagspost på ett annat anslag på statsbudgeten. Investeringskostnaden för det av Stockholm föreslagna systemet för kontroll med korthållskommunikation med transponder i bilarna och videoövervakning, uppskattas enligt tillgängliga uppgifter från staden totalt till 800-900 Mkr. De årliga driftskostnaderna uppskattas till i storleksordningen 100 Mkr men är starkt beroende av hur många trafikanter som väljer att inte betala automatiskt. Omfattningen av dessa kostnader är ännu allt för osäkra beroende bl.a. på den exakta utformningen av systemet. Även den beräknade volymen av skatteintäkterna är ännu allt för osäkra. Ytterligare utredningar är därför nödvändiga för att närmare beräkna kostnader och intäkter i avgiftssystemet.

En förbättring av kollektivtrafikens kapacitet är nödvändig som kompenserande åtgärd för att kunna ta emot de nya kollektivtrafikanter som väljer att avstå från att köra bil. Det finns även andra åtgärder såsom utbyggnad av infartsparkeringar och andra infrastrukturåtgärder kopplande till avgiftsförsöket som behöver

genomföras. Denna kapacitetsökning bör helst ske innan avgiftssystemet tas i drift dvs. med början redan under år 2004 med hänsyn till den föreslagna tidplanen. Stockholmsberedningen föreslår mot denna bakgrund att regeringen i budgetpropositionen för 2004 upprättar ett särskilt anslag alternativt en särskild anslagspost på statsbudgeten för dessa kollektivtrafikåtgärder m.m. för Stockholms län. Anslagsmedlen bör disponeras av Vägverket för utbetalning till trafikhuvudmannen i Stockholms län (Stockholms läns landsting), berörda kommuner och Banverket samt för Vägverkets egna åtgärder. Investerings- och driftskostnaderna för förstärkning av kollektivtrafiken och övriga infrastrukturåtgärder hänförliga till avgiftsförsöket bör uppskattas totalt och årsvis för 2004, 2005 och 2006. Trafikhuvudmannen bör totalt för perioden och årsvis upprätta en plan för kollektivtrafikåtgärder som grund för utbetalning av anslagsmedel.

Förutom de nämnda kostnaderna, tillkommer kostnader för de myndigheter som på olika sätt kommer att beröras av försöket i Stockholm. Detta gäller Vägverket, Skatteverket, domstolar, polismyndigheter, berörda kommuner m.fl. Bland annat med hänsyn till de tidsramar som beredningen haft till förfogande för arbetet med detta betänkande, har det inte varit möjligt att uppskatta till vilka belopp dessa kostnader kommer att uppgå eller hur de bör finansieras.

## 15 Generella kommittédirektiv

Enligt Kommittéförordningen (1998:1474) skall Stockholmsberedningen arbeta efter vissa generella direktiv som gäller kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar enligt följande:

”14 § Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, skall en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, skall dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, skall kommittén föreslå en finansiering.

15 § Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.”

Enligt dessa direktiv har Stockholmsberedningen i kapitel 7, 13 och 14 i detta delbetänkande behandlat hur förslagen påverkar kostnaderna och intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda. Förslagets samhällsekonomiska konsekvenser har behandlats i kapitel 7. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, har beredningen tagit upp finansieringen i kapitel 13 och 14.

Konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen har berörts i kapitel 6. Frågor i förslaget som har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbete har tagits upp i kapitel 9, 11 och 12 i detta delbetänkande. Konsekvenserna av förslaget för syssel-

sättning och offentlig service, förutsättningar för företagen samt jämställdheten mellan kvinnor och män, har behandlats i kapitel 7.

## 16 Författningskommentarer

### 16.1 Förslaget till lag om trängselavgift

#### 1 §

I denna inledande bestämmelse anges de grundläggande förutsättningarna för den nya skatten. Som framgår av avsnitt 10.2.4 har beredningen stannat för att använda beteckningen trängselavgift trots att det handlar om en punktskatt. Beträffande vilket område som skall omfattas av avgiftsuttaget hänvisas i *andra stycket* till lagens bilaga. Avgiften skall tas ut vid färd med *bil*. I paragrafens *tredje stycke* definieras bil genom en hänvisning till lagen om trafikdefinitioner. En bil är enligt den lagen ett motorfordon som är försett med tre eller flera hjul eller medar eller med band och som inte är att anse som en motorcykel eller en moped. Bilar delas in i personbilar, lastbilar och bussar.

#### 2 §

Innebörden av bestämmelsen är att den registrerade bilägaren har ett strikt ansvar för betalning av avgiften, vilket är en förutsättning för att systemet skall fungera. Genom hänvisning till vägtrafikregistret blir ägarbegreppet i 4 § lagen (2001:558) om vägtrafikregister tillämpligt. Bestämmelserna om ägarens ansvar gäller därmed även för innehavaren av bilen då denna innehas på grund av kreditköp med förbehåll om återtaganderätt samt även om bilen innehas med nyttjanderätt för en bestämd tid om minst ett år.

#### 3 §

I paragrafen regleras de undantag från avgiftsplikten som har diskuterats i avsnitt 11.4.1. Eftersom trängselavgift är en statlig skatt skall den som enligt lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall är undantagen från skattskyldighet inte heller betala

trängselavgift. Utryckningsfordon skall inte heller betala avgiften. För att undanta handikappade från trängselavgift görs en koppling till trafikförordningens bestämmelser om parkeringstillstånd. En person som fått sådant tillstånd behöver alltså inte heller betala trängselavgift. Avgiftsfriheten gäller således oberoende av i vilken bil den handikappade färdas.

De ytterligare undantag som kan vara betingade av ståndpunkter om avgiftsskyldighetens omfattning i det aktuella området regleras enligt bestämmelsens *andra stycke* i bilagan till lagen.

#### 4 §

Föreskriften gör det möjligt att genom förvaltningsbeslut medge undantag från avgiften vid tillfälliga störningar i trafiken. I 4 § förslaget till förordning regleras vilka myndigheter som kan fatta sådana beslut. Om det rör allmänna vägar bör sådana tillfälliga undantag kunna beslutas av väghållningsmyndigheten eller polismyndigheten. Är kommunen huvudman för ifrågavarande gata fattar kommunen eller polisen beslutet.

#### 5 §

Skatteförvaltningen är ansvarig myndighet för trängselavgift. Regeringen har föreslagit att en ny myndighet, Skatteverket, inrättas fr.o.m. den 1 januari 2004 (prop. 2002/03:99), samtidigt som nuvarande Riksskatteverk och skattemyndigheter avvecklas. Med hänsyn till att uppbörden bör ske på grundval av registeruppgifter och till att anknytningen till övrig skattelagstiftning är liten, bör Vägverket, i likhet med vad som gäller för fordonsskatten, sköta denna uppgift.

I *andra stycket* anges hur trängselavgift beslutas. Debiteringen av trängselavgift sker således genom uppgifter i vägtrafikregistret. Eftersom Vägverket är central registermyndighet på detta område är det lämpligt att Vägverket får rätt att i vägtrafikregistret föra in de uppgifter som behövs för uppbörden av trängselavgift och förhöjd trängselavgift. Med hänsyn härtill och till att denna organisation redan finns uppbyggd, är Vägverket en lämplig myndighet för att administrera uppbörden.

#### 6 §

Avgiftsnivåer och betalningsformer är frågor som kommer att variera mellan de aktuella orterna. Bestämmelserna om det bör därför tas in i lagens bilaga.

## 7 §

Bestämmelsen, som diskuteras i avsnitt 11.8.2, reglerar när avgiften senast skall betalas och tar alltså främst sikte på bilägare som färdats i det avgiftsbelagda området utan att då betala. Har avgiften inte betalats inom tre dygn efter färden skall bilägaren anmanas att betala. Föreskriften innebär att en expeditionsavgift får tas ut när anmaningen skickas. Betalningsanmaningen skickas av Vägverket. Regeringen skall bestämma storleken på expeditionsavgiften. I 5 § förslaget till förordning föreslås att avgiften sätts till 70 kr per betalningsanmaning.

## 8 §

I paragrafen har tagits in bestämmelserna om förhöjd trängselavgift som en sanktion för dem som inte betalar avgiften eller gör det för sent (se avsnitt 11.8.2).

## 9 §

Som anförts i avsnitt 11.8.3 kan det finnas situationer där det skulle vara uppenbart oskäligt att ta ut trängselavgift eller förhöjd avgift. Möjligheten att befria bilens ägare från avgift eller återbetala redan betald avgift bör dock användas restriktivt och endast i situationer där bilens ägare blivit betalningsskyldig utan egen förskyllan och rimligen inte kunnat förhindra att betalningsskyldighet uppstått.

## 10 §

Överklagandebestämmelserna har diskuterats i avsnitt 11.9. Rätten att överklaga till de allmänna förvaltningsdomstolarna begränsas till beslut om förhöjd trängselavgift. Liksom i fråga om andra skatter bör tiden för överklagande vara två månader. Det krävs prövnings-tillstånd i kammarrätt.

## 11 §

Den som inte betalar förhöjd trängselavgift inom föreskriven tid kommer att bli utsatt för indrivningsåtgärder enligt bestämmelserna i lagen om indrivning av statliga fordringar m.m. Här föreskrivs också att man måste betala den förhöjda avgiften även om man överklagar avgiftsbeslutet.



## 16.2 Förslaget till förordning om trängselavgift

### 2 §

Skatteverket är enligt lagen beskattningsmyndighet för trängselavgiften. I bestämmelsen föreskrivs att Vägverket skall svara för den praktiska hanteringen av avgiften.

### 3 §

Paragrafen ger Skatteverket rätt att föreskriva att Vägverket skall ta in uppgifter som behövs påföring eller uppbörd i vägtrafikregistret. Sådana föreskrifter skall utfärdas efter samråd med Vägverket.

### 4 §

I 4 § lagen om trängselavgift öppnas en möjlighet att fatta beslut om att avgift inte skall tas ut till följd av tillfälliga störningar i trafiken e.dyl. Bestämmelsen pekar ut väghållningsmyndigheten resp. kommunen eller polismyndigheten som beslutsfattare i dessa situationer.

### 5 §

En bilägare som inte betalar trängselavgiften inom tre dygn efter färden skall skriftligen anmanas att betala inom viss tid. När en sådan anmaning skickas ut påförs han också en expeditionsavgift. Genom föreskriften bestäms avgiften till 70 kr per anmaning.

### 6 §

Vägverket skall för beskattningsmyndighetens räkning svara för indrivningsåtgärder om trängselavgifter inte betalas. Verket skall då tillämpa indrivningsförordningens regler.

Av *andra stycket* framgår att indrivningsåtgärder kan underlåtas om fordringen är mindre än 100 kr.

## 16.3 Förslaget till ändring i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar

### 18 §

Uppräkningen i paragrafens fjärde stycke av vilka mål i länsrätt som får avgöras i sak av en lagfaren domare ensam kompletteras med en ny punkt 7 som avser mål enligt lagen om trängselavgift.

## **16.4 Förslaget till ändring i indrivningslagen**

2 §

Lagen om trängselavgift tas i som en ny punkt 10 i paragrafens uppräknning av skatte- och avgiftsförfattningar.

## **16.5 Förslaget till ändring i lagen om allmän kameraövervakning**

7 §

Bestämmelsen i punkten 2 om att tillstånd inte krävs för allmän kameraövervakning om det handlar om trafikövervakning utvidgas till att också omfatta övervakning enligt lagen om trängselavgift.

## **16.6 Förslaget till ändring i inkomstskattelagen**

12 kap

27 §

I sista stycket har tagits in bestämmelsen om att utgifter för trängselavgift inte är avdragsgilla vid beräkningen av inkomst av tjänst.



# Reservationer och särskilda yttranden

## Reservation

av ledamoten Andres Käärik (fp) 2003-06-03

Beredningens majoritet har valt att kalla sitt förslag ”trängselavgifter”. Det är osakligt försök att dölja att det är fråga om en skatt. I denna reservation kallas beredningens förslag ”biltullar”, eftersom det tydligast beskriver förslagets innebörd.

Stockholmsberedningens förslag enligt detta betänkande bör inte genomföras som lagstiftning. Förslagen är inte tillräckligt genomarbetade och preciserade generellt. Dessutom saknas förslag till lagstiftning och lagkommentarer på flera avgörande punkter. Bland dessa märks speciellt:

\* Socialdemokraterna har pressat fram förslaget under omständigheter som har gjort det omöjligt att finna långsiktiga lösningar på trafikproblemen. Förslaget är tillkommet för att rädda Göran Perssons regeringsmakt, inte för att hitta en stabil strategi för en bättre miljö och en utvecklad trafik i Stockholmsregionen.

\* Det saknas bestämmelser om beslutsgången vid ett system med biltullar. Särskilt saknas riktlinjer för hur lokala eller regionala fullmäktigeförsamlingar kan initiera, förändra eller avskaffa biltullar.

\* Det saknas bestämmelser för att biltullar i en kommun inte oskäligt får drabba invånare i en annan kommun. Beredningen har enhälligt slagit fast i textdelen att invånarna i varje kommun måste ha fri tillgång till riksvägnätet. Detta borde ha resulterat i förslag till lagstiftning.

\* Det saknas bestämmelser för vilka villkor som måste vara uppfyllda för att införande av biltullar ska kunna komma i fråga. Särskilt borde det ha funnits bestämmelser om biltullarnas syfte

och om att biltullarna måste ingå i ett sammanhållet bred strategi för en förbättrad trafiksituation.

\* Det saknas garantier för att statens inkomster från biltullar verkligen används enbart till det ändamål som de ursprungligen var tänkta för. Beredningen borde ha lagt förslag om att statens inkomster från biltullar ska vara en specialdestinerad skatt.

\* Det saknas förslag hur införande av biltullar ska samordnas med systemet med ”utgiftstak”. Det är oacceptabelt att andra statliga utgifter måste dras ner i samma utsträckning som biltullar används till att finansiera en förbättrad trafik i Stockholm.

### 1. Ett framstressat beställningsjobb utan tillräcklig analys

Stockholmsberedningens uppdrag var ursprungligen att föreslå helhetslösningar för trafikproblemen i Stockholmsregionen, både vad avser prioriterade investeringar och finansiering av dessa. Till följd av rikspolitiska överväganden efter valet 2002 har frågan om införande av biltullar i Stockholms stad ryckts loss ur sitt sammanhang. Detta saknar saklig grund och enbart en följd av socialdemokraternas och Göran Perssons maktthunger.

Biltullarna i Stockholm blev priset som socialdemokraterna fick betala till Miljöpartiet för att själv kunna behålla regeringsmakten på kort sikt. Detta har sedermera erkänts i klartext av beredningens ledamot Billström, när hon i en intervju säger att ”För mig handlade det om jag skulle gå till historien som den som fällde en socialdemokratisk regering.”

Tyvärr har Göran Perssons och Annika Billströms maktambitioner varit förödande i ett långsiktigt perspektiv. De har medvetet avfärdat alla möjligheter att finna långsiktiga och breda politiska lösningar, särskilt när det gäller hanteringen av eventuella biltullar. Detta har också medfört att beredningen inte har kunnat föra en saklig dialog i sitt arbete med detta betänkande.

Resultatet är ett rent beställningsarbete, framtaget under orimligt kort tid och utan möjlighet till djupare analys. Bara detta är tillräckligt som skäl för att riksdagen inte bör genomföra förslagen i detta betänkande.

Folkpartiet är inte motståndare till lagstiftning som öppnar möjligheter för att införa ett lokalt initierat system med biltullar/trängselavgifter. Vi menar dock att en sådan lagstiftning måste vila på en mycket mera genomarbetad saklig grund. Inte minst är detta viktigt på grund av att varje införande av biltullar

kommer att vara omdiskuterat och kontroversiellt bland medborgarna.

## 2. Vem underhåller ett system med biltullar?

Stockholmsberedningen har med all tänkbar tydlighet klargjort att biltullar, trängselavgifter, miljöavgifter eller vad de än må kallas är en ren skatt. Därför måste riksdagen besluta om samtliga detaljer i ett sådant system. Men det borde vara uteslutet att regering och riksdag på eget initiativ inför en särskild skatt som bara drabbar trafikanter i en liten del av landet. I samtliga fall som diskuterats i Sverige har det varit fråga om system som lokala eller regionala organ velat införa för att bidra till lösningen på lokala eller regionala trafikproblem. Initiativet för införande, förändringar och avskaffande borde därför vara förbehållet lokala eller regionala fullmäktigeförsamlingar. Detta borde ha klargjorts i beredningens förslag till lagstiftning och lagkommentarer.

En sådan precisering av initiativrätten är också nödvändig för att klargöra var huvudansvaret ska ligga för att följa upp ett eventuellt system med biltullar. Riksdagen har alltid en självklar rätt till en egen prövning av varje förändring av lagstiftningen. Men det gör det ännu viktigare att redan nu klargöra att alla förändringar måste bygga på ett lokalt eller regionalt grundarbete.

Beredningens majoritet har tyvärr utformat ett system där medborgarna lokalt kan bli blåsta av statsmakterna. Om ett lokalt förankrat förslag till biltullar införs, kan riksdagen senare godtyckligt förändra systemet i helt andra riktningar och med helt andra syften än vad den lokala opinionen ursprungligen hade tänkt sig. Sådana risker går aldrig att undvika helt när riksdagen har hela lagstiftningsmakten. Men preciseringar om beslutsgången i lagstiftningen och lagkommentarerna hade skapat en spärr, som hade försvårat övergrepp på lokala folkmajoriteter.

## 3. Biltullar får inte medföra övergrepp på enskilda kommuner

Stockholmsberedningen konstaterar i sin textdel att införande av biltullar i en kommun inte får leda till att invånare i en annan kommun utestängs från att avgiftsfritt nå riksvägnätet. Stockholms stad planerar ett sådant övergrepp på invånarna på Lidingö. Detta borde ha medfört att förslagen till lagstiftning och lagkommentarer tillfogades bestämmelser som förhindrar planerande av sådana system. Nu saknas sådana stadganden. Beredningens majoritet

lämnar därför möjligheterna vidöppna för Stockholms stads planerade övergrepp på Lidingö.

För att klargöra eventuella konflikter lokalt och regionalt borde lagstiftningen också ha innehållit stadganden om att lokal och regional samverkan är en förutsättning före införande, förändring eller avskaffande av biltullar.

#### 4. Biltullar måste ingå i en bred trafikpolitisk strategi

Införande av biltullar i ett område får aldrig bli en enbart finansiell fråga, en ny möjlighet att öka beskattningen för att finansiera allmänna offentliga åtaganden. I Storbritannien innehåller lagstiftningen ett krav att varje införande av biltullar/trängselavgifter måste vara en integrerad del av en bred trafikpolitisk strategi. Motsvarande krav borde också ha införts i förslagen till lagstiftning och förarbeten i Sverige.

Kravet på en bred och effektiv strategi borde också vara infört för att undvika att knappa majoriteter eller utpressarpartier försöker använda eventuella biltullar på ett snävt sätt. I Stockholmsregionen har alla utredningar under årtionden visat att de bästa trafikeffekterna fås om nya investeringar görs på ett balanserat sätt i både nya vägar, särskilt kringfartsleder, och bättre kollektivtrafik. Ändå talar majoriteten i Stockholms stad nu bara om förstärkningar av kollektivtrafiken, och avstår medvetet från varje ansats till påskyndande av byggandet av nya kringfartsleder. Bilisterna ska bara betala men inte erhålla något annat än ökad trängsel på Essingeleden! Det finns inte heller ens några färdiga ansatser till en långsiktig strategi för kollektivtrafiken. Samtidigt som kollektivtrafiken borde förbereda sig för fler resenärer till följd av biltullarnas införande, planerar den socialdemokratiska majoriteten nedskärningar i Storstockholms Lokaltrafik (SL)!

En sådan uppläggning av införande av biltullar/trängselavgifter skulle vara olaglig i Storbritannien. Den borde också vara det i Sverige.

#### 5. Det borde införas garantier för att inkomsterna från biltullar används rätt

Införande av biltullar i en storstad som Stockholm genererar mycket stora inkomster till staten varje år. Det socialdemokratiska förslaget för Stockholms stad beräknas ge mer än en miljard netto varje år, efter avdrag för driftkostnader samt ränta och

avskrivningar av investeringar. Det föreligger uppenbart en stor risk att detta pengaflöde kan utnyttjas av staten för att finansiera andra statliga åtaganden eller för att räknas av mot andra statsbidrag till Stockholm och Stockholmsregionen. Möjligheterna till manipulation är mycket stora.

Stockholmsberedningen har klargjort att det finns en enkel möjlighet att garantera att biltullar verkligen används enligt ursprungligt syfte. Det kan ske genom att biltullarna blir en specialdestinerad skatt. Då skulle det skapas en mycket hög säkerhet mot att systemet manipuleras eller mot att inkomsterna delvis försvinnas till andra statliga utgifter.

Någon annan möjlighet till garantier eller säkerheter finns inte, också enligt beredningens analys. Alla andra varianter bygger på någon sorts "avtal" mellan staten och staden. Men sådana "avtal" har ingen juridisk eller annan faktisk innebörd, det är bara enskilda politikernas ord och åsikter. Ingen, varken enskild person eller offentligt organ, kan åberopa sådana "avtal" om det finns misstanke eller belägg för avtalsbrott.

Historien de senaste åren visar också att sådana "avtal" saknar styrande effekt på regering och riksdag. Två exempel kan vara tillfyllest. Efter det att dieselbeskattningen höjdes kraftigt, utlovade regeringen att näringsidkarna inom jordbruket skulle få kompensation för sina ökade kostnader. Detta förhindrade inte regering och riksdag att genom årets vårproposition halvera kompensationen till jordbrukarna. Det andra exemplet gäller den "gröna skatteväxlingen", där höjda skatteinkomster skulle överföras till kompetenskonton. Skatterna höjdes men några kompetenskonton har ännu inte synts till.

Stockholmsberedningens majoritet har dock valt att inte föreslå att biltullarna ska vara en specialdestinerad skatt. Majoritetens argument är att en specialdestinerad skatt skulle strida mot den normala budgethanteringen. Det är dock ett svagt argument. Budgetordningen är en teknik för att underlätta riksdagens beslutsfattande och ekonomiska ansvar. Införande av biltullar efter ett lokalt initiativ av exempelvis Stockholms stad strider lika mycket mot budgetordningen. Det kan nämligen inte anses bevisat att dessa föreslagna biltullar är den mest prioriterade skattehöjningen av alla tänkbara varianter på ökad statlig beskattning. Om biltullar trots detta införs, borde det vara naturligt att kompensera med en motsvarande specialhantering på utgiftssidan.



Tyvär har beredningens majoritet avstått från att skapa några som helst garantier för att biltullar helt återförs till de invånare som i huvudsak beskattas genom biltullarna. Stockholmarna ges nu inga garantier för att de tänkta biltullarna i Stockholm verkligen används för trafikinvesteringar i Stockholm.

#### 6. Systemet med ”utgiftstak” borde ha anpassats till ett eventuellt införande av biltullar

Stockholmsberedningen visar i detta betänkande att systemet med ”utgiftstak” störs allvarligt vid ett införande av biltullar. Utgiftstaket är inte kopplat till inkomstsidan. Skulle biltullar skapa en ny miljardinkomst till statens kassa, medger inte detta någon utökning av statens utgifter med en enda krona. Det betyder att ska biltullarna återföras till statsbidrag till en förbättrad kollektivtrafik, måste andra statliga utgifter reduceras i motsvarande mån.

Detta är fullständigt orimligt. Om Stockholms genererar pengar genom biltullar och använder dessa till vägar och kollektivtrafik, ska väl inte övriga landsdelar få vidkännas nedskärningar av statliga åtaganden i motsvarande mån.

Systemet med ”utgiftstak” innehåller många budgettekniska konstruktioner för att få systemet att fungera enligt sitt syfte, att skapa ökat ansvarstagande i riksdagen för statens och landets ekonomi. Det skulle vara en enkel sak att göra tekniska justeringar i systemet, så att denna bisarra effekt undviks. Tyvär har beredningens majoritet avfärdat denna möjlighet.

Att beredningen inte lägger förslag om tekniska justeringar av systemet med ”utgiftstak” är ytterligare ett bevis för att förslagen inte är genomtänkta och genomarbetade. De kan i föreliggande form inte utgöra saklig grund för proposition och riksdagsbeslut.

#### 7. Alternativet till biltullar

Folkpartiet har i Stockholms stad och län motsatts sig att biltullar införs. Folkpartiet har i stället föreslagit att kollektivtrafik och vägnät byggs ut, i huvudsak enligt Stockholmsberedningens prioriteringar. Särskilt viktigt är att bygga en ny tågtunnel under och förbi Stockholms City samt åstadkomma fungerande kringfartsleder. Finansiering för detta är fullt möjligt att klara inom statens ordinarie investeringsanslag genom Banverket och Vägverket.

## 8. Ett omtag för en långsiktigt hållbar lösning

Riksdagen måste nu ta sitt ansvar. Stockholmsberedningens framstressade lagskisser bör snabbt kasseras.

I London trängselavgifterna i många avseenden fungerat. Det är några viktiga faktorer som bidragit till det: grundliga förberedelser, en tydlig demokratisk förankring och en långsiktig och bred strategi för att förbättra alla trafikslag. Dessa lärdomar bör bli vägledande även i Sverige.

Folkpartiet är ingalunda motståndare till ekonomiska styrmedel i trafikpolitiken i alla lägen. Men vi ställer bestämda krav på en ny lagstiftning:

1. Biltullar eller trängselavgifter ska kunna införas av en kommun.
2. Kommunen måste då samverka med och ha samtycke från alla grannkommuner som påverkas i väsentlig grad.
3. Biltullarna måste vara en del av en bred trafikstrategi.
4. Inkomsterna från biltullar ska tillfalla kommunen, men får inte användas till annat än genomförande av trafikstrategin.
5. Regeringen ska kontrollera att punkterna 2. – 4. efterlevs.

Med ett omtag enligt principerna ovan borde det vara möjligt att skapa stabilare system och bredare majoriteter. En ansvarsfull trafikpolitik för Storstockholm kräver det.

## Reservation

av ledamoten Per Egon Johansson (kd) 2003-06-04

För drygt två år sedan tillsatte regeringen den s k Stockholmsberedningen. Beslutet togs utifrån en bedömning att det var nödvändigt med en kraftfull politisk samling omkring trafikproblemen i Stockholmsregionen.

Arbetet inom Stockholmsberedningen och i ett otal externa kontakter med både offentliga och privata aktörer i hela Mälardalsregionen har skett utifrån ambitionen att skapa så bred samstämmighet som möjligt vad beträffar utvecklingen av transportsystemet i regionen. De betänkanden som lagts av Stockholmsberedningen har därför varit väl förankrade i regionen både bland politiska beslutsfattare och andra betydelsefulla aktörer. Detta gäller i allra högsta grad betänkandena om infrastrukturinvesteringar och flygplatskapacitet i regionen.

Mot denna bakgrund har Stockholmsberedningens arbete medverkat till att skapa den samling i hela regionen över politiska blockgränser, mellan olika intressen i stad och län, mellan privata aktörer och offentliga aktörer mm. som är nödvändig för att en uthållig trafikpolitik ska kunna utvecklas.

Arbetet med föreliggande betänkande har skett under en period när det i Stockholms stad har bedrivits ett arbete för att ta fram ett underlag för beslut om införande av trängselavgifter. Stockholmsberedningens arbete med frågan om trängselavgifter har därför naturligen i olika avseenden påverkats av skeendet i Stockholms stad.

Till skillnad från arbetet i Stockholmsberedningen har arbetet inom Stockholms stad uppenbarligen inte haft som målsättning att skapa så bred samstämmighet som möjligt, utan snarare det motsatta. I frågan om trängselavgifter är därför de politiska motsättningarna idag större än vad de någonsin varit tidigare. Dessutom har gamla motsättningar mellan stad och län återigen blossat upp med full kraft. Och i relationerna med det lokala näringslivet befinner man sig på kollisionkurs.

Stockholmsberedningen fick redan den 14 mars 2002 – alltså långt före valet 2002 – regeringens uppdrag att ”belysa vilka förutsättningar som skall vara uppfyllda för att det skall vara möjligt att införa ett avgiftssystem”. Det naturliga hade varit att Stockholmsberedningen i lugn och ro och på basis av ambitionen om bred samstämmighet fått möjlighet att ta fram ett underlag för

vidare hantering bland politiker i Stockholm stad och det övriga länet. Istället har man valt att rusa på i en färdriktning och i en takt som definitivt inte kommer att medverka till en förbättring av transportsystemet i regionen. Risken är uppenbar att gamla motsättningar som kunnat biläggas inom Stockholmsberedningen återigen blossar upp och blir ohanterliga.

Detta betänkande innehåller i praktiken två delar, dels förslag i enlighet med regeringsuppdraget om att ”belysa vilka förutsättningar som skall vara uppfyllda för att det skall vara möjligt att införa ett avgiftssystem”, och dels förslag till lagstiftning för att kunna genomföra det beslut om trängselavgifter som Stockholms stad har beslutat om med röstsiffrorna 51-49.

Betänkandets utformning i sin första del innebär att beredningen framför allvarlig kritik mot Stockholms stads sätt att hantera frågan. Beredningen avvisar exempelvis avgiftsbeläggning av utfart för Lidingöborna. Samtidigt anger beredningen att en viktig grundförutsättning för införandet av trängselavgifter är att ”det sker lokal och regional samverkan och samråd vid utformningen av ett avgiftssystem”.

Betänkandets andra del med förslag till lagstiftning avseende trängselavgifter har sin utgångspunkt i det förslag till avgiftssystem som Stockholms stad utarbetat och som man fattat beslut om så sent som den 2 juni, dvs. kvällen före Stockholmsberedningens sista sammanträde före avlämnande av detta betänkande. En formell beredningstid på några få nattliga timmar får anses vara i kortaste laget, inte minst med tanke på att detta är en skattelagstiftning med mycket höga krav på precision. Beredningen har dessutom inte haft skriftliga direktiv om att ta fram en sådan lagstiftning, utan i betänkandet hänvisas till den överenskommelse träffad mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet hösten 2002 inför den förestående mandatperioden. Mot denna bakgrund får det anses vara anmärkningsvärt att beredningen tar fram ett dylikt förslag till skattelagstiftning.

Regeringen bör därför, enligt min mening, mot ovan redovisade bakgrund, inte gå vidare med förslaget till lagstiftning för beslut i riksdagen, utan hela frågan om trängselavgifter bör återföras till Stockholmsberedningen tillsammans med det förslag som Stockholms stad har tillställt regeringen. Beredningen bör få nya direktiv för detta arbete som baserar sig på de allmänna riktlinjer för införandet av trängselavgifter som beredningen har lämnat i betänkandets första del. Ett sådant förfaringssätt skulle ge möjlighet till omstart i hela frågan om eventuell användning av

trängselavgifter, som ett verktyg bland många andra viktiga trafikpolitiska verktyg för att komma tillrätta med den alltmer alarmerande trafiksituationen i Stockholmsregionen.

Det är, enligt min uppfattning, inte praktiskt möjligt att helt bygga bort trängseln i trafiken genom nya trafikleder. Det är inte heller realistiskt att anta att kollektivtrafiken kan växa så mycket att trängseln på vägarna försvinner. Därför är en kombination av väginvesteringar, utbyggd kollektivtrafik samt modern trafikinformatik och trängselavgifter – om dessa givits en folklig acceptans – som den mest rimliga lösningen på Stockholms trafikproblem.

För att införa ett system med trängselavgifter krävs en folklig acceptans. För att skapa en sådan måste det finnas alternativa vägar att använda för de bilister som inte vill eller behöver åka in i Stockholms innerstad. Därför måste ett sådant system föregås av kraftfulla investeringar i vägnätet och i kollektivtrafiken. Det är också nödvändigt att de intäkter som genereras stannar i regionen och återinvesteras i vägar och i kollektivtrafiken.

Det sätt på vilket Stockholms stad nu avser att snabbinföra trängselavgifter, och som Stockholmsberedningen i förslag till lagstiftning medverkar till, kan i praktiken riskera att omintetgöra möjligheterna för lång tid framöver att, även efter en erforderlig utbyggnad av vägnät och kollektivtrafik, nyttja ekonomiska styrmedel för att påverka trafiken och trängselproblematiken i Stockholm.

## Reservation

av ledamoten Margareta Olofsson (v) 2003-06-04

Stockholmsberedningen har under en relativt kort tidsrymd haft i uppdrag att presentera ett underlag som kan ligga till grund för ett införande av trängselavgifter i kommuner eller regioner. Stockholm stad har som första kommun bestämt att pröva ekonomiska styrmedel för att effektivisera utnyttjandet av vägutrymmet, varför Stockholmsexemplet i väsentlig utsträckning fått ligga till grund för beredningens arbete.

Tidigare utredningar och rapporter har legat till grund för utformning av ett system med tillämpning av dagens tillgängliga teknik. Effekterna utifrån nu föreslagna utformning måste belysas ytterligare, framförallt med ett långsiktigt perspektiv där parter och aktörer i regionen haft möjlighet att anpassa, sitt resande och agerande till ett effektiviserat trafiksystem.

Exempelvis KTH:s förstudie angående de regionala effekterna, är därför snarast prematur i sina slutsatser. En intervjubaserad undersökning har dessutom begränsat värde när respondenten inte har en klar föreställning om vad som kommer att erhållas i utbyte för "extrakostnaden". Förstudien tar ingen hänsyn till substitutionseffekter eller att trängselavgiften i sig är en samhällsekonomisk transferering och inte en kostnad.

Kap 8.4, samt kap 14.2

Införandet av trängselavgifter syftar till att minska trängsel och därmed effektivisera vägnätets utnyttjande. Transportekonomen beskriver utifrån detta behovet av att marginalkostnadsprissätta vägutrymmet för att uppnå effektivitet. Dagens tillgängliga teknik och lagstiftning är inte optimal för att uppnå detta syfte, även om det är denna effekt som eftersträvas. I dagsläget är det exempelvis inte praktiskt tillämpligt att med hjälp av GSM/GPS- teknik använda sig av ett färdvägsrelaterat system. Förutsättningarna är därför sådana att effekterna av systemet får nås med hjälp av passageavgifter.

Eftersom systemet i sig tar liten eller ingen hänsyn till vem som avgiftsbeläggs, utan främst har att se till att minska trängseln, är det kontraproduktivt att föra resonemang om "inträngningseffekter". Kommuner som valt att stå utanför systemet, kan därmed som beredningen företräder inte tillåtas fri passage genom området.

Beredningen har också konstaterat att ”avgiften” måste betraktas som en statlig skatt. Bland annat för att en enskild kommun inte har rätt att beskatta andra kommuninvånare än sina egna. Fördelen med en statlig skatt är att den omfattar alla och i detta fallet alla som orsakar trängsel enligt den definition (tider och geografisk avgränsning) som anges i Stockholm stads fullmäktigebeslut. Beredningen begår därmed ett allvarligt misstag genom att företräda idén att vissa bilister på Stockholms gatunät skall vara skattebefriade beroende på mantalsskrivningsort medan andra inte är det.

Av samma integritetsskäl, dvs. att uppnå målet om ökad framkomlighet genom införande av trängselavgifter, bör utformningen av systemet ske så att detta verkligen uppnås. Fullskaleförsöket i Stockholm är för närvarande utformat på ett sådant sätt att en väsentlig del av innerstadens trafik riskerar att pressas ut på den avgiftsfria Essingeleden. Detta är det enskilt största hotet mot att uppnå reellt förbättrade nord-sydliga förbindelser i regionen. Denna utformning kommer direkt att inverka negativt på länskommunernas möjlighet att tillgodogöra sig de restidsvinster som systemet syftar till, både vid resor till regionhalvorna och potentiellt även innerstaden. Stockholms stads utformning innebär därmed att man avhänder sig ansvaret för regionens framkomlighet och överlåter det helt på Vägverket, som bör bistå vid en slutlig utformning av systemet.

Den slutsats jag kan dra av detta är att Essingeleden måste avgiftsbeläggas, samt att Lidingöfrågan bör hanteras i enlighet med vad som anförts i Stockholms stads beslut om försöksverksamhet med miljöavgifter.

## Reservation

av ledamoten Bengt Cedrenius (mp) 2003-06-03

Beredningens ursprungliga uppdrag var att utreda hur trängselavgifter i trafiken kan genomföras. Uppdraget var generellt och författningsförslaget förväntas vara tillämpligt i samtliga kommuner som önskar införa en trängselavgift och inte heller knutet till någon viss debiteringsteknik. Den offentliga debatten har däremot till största delen kommit att handla om den detaljerade trepartiöverenskommelsen mellan mp, s och v om att genomföra ett försök med trängselavgifter i Stockholms stad.

Politiska partier och olika intressegrupper har agerat utifrån sina särintressen och debatten har ibland varit hätsk, dock aldrig inom ramen för beredningens gemensamma arbete. Men naturligtvis har den offentliga debatten påverkat beredningens arbete.

Jag ska ta upp två konkreta exempel där jag tror att beredningen hade kommit till en annan ståndpunkt om inte Stockholmsförsöket aktualiserats, båda återfinns i kapitel 8, Geografiska aspekter. Exempelen visar att beredningen inte fullt ut förstått syftet och innebörden av trängselavgifter.

I avsnitt 8.4 behandlas vad som kallas "inträngningseffekter" för kommuner som valt att stå utanför avgiftssystemet. Beredningens majoritet anför att det ska vara rimligt att söka lösningar som medger avgiftsfri passage ut till det allmänna vägnätet utanför avgiftsområdet för dessa kommuners trafikanter. I samma avsnitt tas också förbifartsproblematiken upp och här sägs att trafikanter som har målpunkter bredvid eller på andra sidan av ett avgiftsområde inte ska avgiftsbeläggas, "i ett område med exempelvis en topografi eller vattendrag som kanaliserar trafiken till ett fåtal stråk är det därför inte nödvändigt att avgiftsbelägga förbifarter".

Idealt bör trängselavgifter tas ut kontinuerligt på de vägsträckor och vid de tidpunkter man befarar att trängsel ska uppstå. Av tekniska och praktiska skäl är en sådan debitering för närvarande inte möjlig. Detta är huvudskälet till att man för närvarande är hänvisad till att debitera avgiften vid enstaka punkter. Konsekvensen av detta påtvingade teknikval är barriäreffekter vid själva debiteringspunkterna. Syftet med trängselavgiften är således inte att ta ut en avgift för att passera in i ett visst vägavsnitt utan att debitera fordon som man befarar ska bidra till att bilköer uppstår.



Vill man använda trängselavgifter som ett styrmedel att effektivisera vägutrymmet kan man inte göra speciella undantag för enstaka vägsträckor eller för fordon med en viss start- eller målpunkt.

Beredningens uppgift har varit att utreda trängselavgifter. Att beredningen nu förespråkar undantag för trafik till/från Lidingö och på Essingeleden tyder på att man istället har tagit ställning till och värderat ett system av "barriäragifter". Bristen på logik blir särskilt tydlig om man tänker sig att avgifterna istället för att tas ut vid de diskuterade avgiftspunkterna skulle tas ut kontinuerligt med till exempel GPS/GSM-baserad teknik.

Naturligtvis beror beredningens glidning på att man påverkats av den specifika, pågående Stockholmsdebatten. Kravet att inga avgifter ska tas ut vid färd till och från Lidingö och på Essingeleden har varit högljutt. Men fri lejd minskar inga köer, vare sig på Lidingövägen eller på Essingeleden, tvärtom. I det senare fallet kan vi i stället räkna med en väsentlig trafikökning (10-20 %) med åtföljande köer. Att frånskriva sig möjligheten att lösa detta problem med hjälp av trängselavgift kan leda till att betydande och helt onödiga trafikproblem skapas. Detta är inte ansvarsfullt.

Eftersom jag inte anser att beredningen har till uppgift att behandla barriäragifter reserverar jag mig mot den ovan refererade texten i avsnittet 8.4. Jag reserverar mig också mot texten i kapitel 14.2 vad gäller att trafikanter på Essingeleden och Lidingöborna ska befrias från trängselavgift. Istället vill jag se en passageavgift om 10 kr i båda riktningarna på Essingeleden i rusningstrafik samt en "halv avgift", det vill säga 10 kr, för Lidingöborna i enlighet med det förslag som antagits av Stockholm stad den 2 juni 2003. Avgifternas storlek liksom de tider som avgifter ska utgå ska naturligtvis utvärderas kontinuerligt under försöksperioden. Behovet av att justera avgifternas storlek samt uppbördstiderna kommer förmodligen att vara störst i testperiodens inledning.

**Särskilt yttrande**

av ledamoten Annika Billström (s) 2003-06-03

**kapitel 14.2**

Jag delar inte Stockholmsberedningens förslag att biltrafiken till och från Lidingö ska undantas från avgifter. Enligt den trafikräkning som genomförts av Stockholms gatu- och fastighetskontor passeras Lidingöbron av cirka 20 000 fordon i vardera riktningen varje dag. Denna trafik påverkar därmed trängseln i Stockholm påtagligt.

I stället hänvisar jag till den lösning för Lidingö som Stockholms kommunfullmäktige beslutat om.

**Särskilt yttrande**

av ledamöterna Catharina Elmsäter-Svärd (m) och Elwe Nilsson (m) 2003-06-03

Beredningen fick i uppdrag att utreda frågan om hur användningen av trängselavgifter i trafiken kan genomföras. Detta skulle gälla generellt. I uppdraget ingick även att belysa vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att det ska vara möjligt att införa ett avgiftssystem.

På den korta tid som stått till buds har Stockholmsberedningen ändå lyft fram flera effekter av tänkta avgifter. När det gäller definitionen om trängselavgiften är en skatt eller avgift, finns heller ingen tvekan från beredningens sida. Däremot är det inte lika tydligt om hur pengarna ska kunna komma regionen tillgodo igen. Det ligger i händerna på den rådande majoriteten i Riksdagen.

Tidsbristen och det minskade möjligheterna att verkligen ta fram underlag för effekter för såväl enskilda människor, företagare och näringsliv som för minskad trängsel i trafiken tyder på att regeringen genom sitt samarbete med v och mp vill forcera fram ett beslut i Stockholms stad. Detta är olyckligt.

Eftersom att regeringen först bad om ett generellt underlag för att instifta en lag, om en kommun eller region så ville införa

trängselavgifter, är det märkligt att Stockholm Stad ska behöva gå före i det arbetet. Att Stockholms stad hastar fram ett beslut innan Stockholmsberedningens betänkande ens har presenterats är oacceptabelt.

Det underlag som beredningen har tagit fram lämnar en hel del i eftertanke på det förslag Stockholm nu lägger fram. Vi utgår i från att beredningens synpunkter kommer att väga tungt, när regeringen förbereder sitt förslag till ny lag samt eventuellt biträder det s.k. stockholmsförsöket.

### Särskilt yttrande

av ledamoten Bengt Cedrenius (mp) 2003-06-03

Det nu föreliggande delbetänkandet om trängselavgifter är i mångt och mycket ett hastverk beroende på att arbetet påbörjats för sent. Vid årsskiftet hade fortfarande inte de väsentliga konsultundersökningarna upphandlats trots beslut tidigt föregående höst. Delredovisningen vid årsskiftet 2002/2003 var därför enbart en kort rapport som meddelade att någon politisk beredning inte påbörjats.

Arbetet har således genomförts i stor hast under några vårmånader vilket menligt inverkat på kvalitén. Det har heller inte funnits tid för några djupare diskussioner kring vare sig den generella lagstiftningen eller den speciella lagstiftningen som ska gälla för det beslutade Stockholmsförsöket. Jag vill dock framhålla att trots den korta handläggningstiden är författningsförslaget enligt min uppfattning bra och jag ser ingen anledning att inte ställa mig bakom förslaget.

Däremot känner jag starkt behov av att uppmärksamma läsare på att avsnittet som behandlar effekter av trängselavgifter (kapitel 7) innehåller en rad svagheter. Kapitlet bygger på ett antal olika rapporter som sinsemellan bygger på olika förutsättningar. Inte ens de undersökningar som beredningen självt köpt in har likartade förutsättningar. Med andra ord är jämförbarheten dålig, speciellt med tanke på att många av resultaten bygger på datasimuleringar. Hur de skilda grundförutsättningarna påverkar jämförbarheten redovisas inte. Annat material har hämtats från preliminära resultat

från ännu inte färdiga studier. Många värderande påståenden har dessutom plockats från en preliminär förstudierapport från KTH Infrastruktur – en förstudie genomförs för att testa metodik och kan aldrig användas för att skildra verkligheten.

Jag vill också peka på att beredningen inte tagit sig tid att göra en analys av de fördelar en förbättrad kollektivtrafik kan föra med sig för den stora grupp (ca 75 procent i Stockholmsregionen) som inte åker bil till och från arbetet. Det hade också varit värdefullt om utredningen försökt konkretisera de satsningar på kollektivtrafiken i regionen som kan tillkomma tack vare intäkter från trängselavgifterna.

Läsaren ska även väga in att beredningens egna ställningstaganden inte arbetats in i analysen. Att näringsidkarna har rätt till avdrag har inte framgått i den offentliga debatten. Att taxi kommer att vara avgiftsbefriad är annat exempel. Momsfrågan är ett tredje exempel. Detta påverkar naturligtvis såväl attityder som det ekonomiska utfallet för berörda grupp. Att trots ändrade förutsättningar vidhålla slutsatser som den att trängselavgiftavgift ”kommer att leda till ökade transportkostnader i monetära termer” ger en skev bild av verkligheten.

Avsaknaden av kritisk jämförande analys tillsammans med bristen av en konsekvent genomförd notapparat gör att det vetenskapliga värdet av texten blir ringa. Även grunden för de politiska slutsatserna blir på detta vis bräcklig. Men eftersom konsultrapporterna finns med i betänkandet som bilagor nöjer jag mig med att framföra min kritik enligt ovan i form av ett särskilt uttalande.

## Särskilt yttrande

av sakkunnige Per Anders Lindgren 2003-06-03

### *Min bakgrund*

Jag är sedan snart elva år lagman vid Kammarrätten i Stockholm. Före det var jag i sexton år i olika positioner knuten till Finansdepartementet/Budgetdepartementet och arbetade med att utforma lagstiftning på i huvudsak skatteområdet. Under alla dessa år har jag med endast mycket korta avbrott också varit knuten till statliga utredningar i olika funktioner, till att börja med i fem år som sekreterare därefter som expert eller sakkunnig i ett stort antal utredningar. Under lagmanstiden har jag haft flera större och mindre egna utredningsuppdrag, senast som ordförande i den kontroversiella 3:12-utredningen som presenterade sitt betänkande Beskattning av småföretagare (SOU 2002:52) förra sommaren. Det är i ljuset av denna förhållandevis breda erfarenhet från svenskt utrednings- och lagstiftningsarbete som jag känner mig föranlåten att i särskild ordning kommentera det uppdrag som jag nu haft och de förslag till lagstiftning som beredningen lägger fram i betänkandet. Här handlar det nämligen om en utredningsmodell som jag aldrig tidigare stött på.

### *Beredningens uppdrag och mitt*

Det uppdrag som redovisas i delbetänkandet lämnades till Stockholmsberedningen genom regeringsbeslut den 14 mars 2002. Uppdragsgivaren mätte då ut en tidsåtgång för arbetet till drygt 14 månader och satte slutdagen till den 1 juni 2003. När jag i februari i år skulle ta ställning till näringsdepartementets förfrågan om uppdraget som sakkunnig för att tillföra beredningen juridisk kompetens fick jag klart för mig att något nämnvärt utredningsarbete i trängselavgiftsfrågan inte förekommit under det år som gått. Vägverket hade på hösten 2002 redovisat ett bakgrundsmaterial och vissa konsultuppdrag hade lagts ut. I övrigt hade beredningen varit och var alltjämt helt sysselsatt med flygplatsfrågorna. Jag kunde också räkna ut att departementet sedan hösten 2002 gjort ett stort antal fåfänga försök att övertala någon ”hög jurist” att åta sig uppdraget. Mina kamrater i den kretsen hade visat prov på det goda omdöme som kännetecknar en hög jurist och tackat nej. Mot den bakgrunden ansåg jag mig

naturligtvis inte kunna avböja erbjudandet. Till min lycka kunde jag övertyga Maria Ringvall att vara "min sekreterare", dvs. den som gör det verkliga jobbet. Det skall redan här sägas att hon gjort en fantastisk insats under de mycket speciella förutsättningar som gällt för utredningsarbetet och att mina kritiska synpunkter i det följande inte på något sätt tar sikte på hennes arbete. Detsamma gäller sekretariatet i övrigt samt experten Per Björklund som också mera handfast och mycket förtjänstfullt tagit sig an främst de besvärliga integritetsfrågorna. Den extremt korta tid som enligt direktiven återstod till redovisningstidpunkten bedömde jag dessutom i slutet av februari vara en fråga som borde kunna omprövas med hänsyn till att något substantiellt arbete ännu inte gjorts.

Belysande för den valhända hanteringen av saken från uppdragsgivarens sida är de olika turer i jämställdhets- och lönefrågor som drog i gång sedan Maria och jag tackat ja och jag dessutom anmält behov av ett antal experter som visade sig vara någon man för mycket. Den inblick jag under några veckor fick i Regeringskansliets fundamentalistiska jämställdhetsarbete var en intressant erfarenhet. Oförmågan att skilja på stort och smått gick igen också i fråga om Maria Ringvalls lön. I en statlig kommitté som under några år dragit mycket betydande kostnader var det förvånansvärt komplicerat att tillgodose hennes mycket modesta löneanspråk. Alla dessa snubbeltrådar gjorde att våra förordnanden inte blev klara förrän en bit in i mars. Mindre än tre månader till slutdagen alltså.

Med hänsyn till tidsbristen försökte vi avgränsa den juridiska delen av uppdraget i möjligaste mån. Som i de flesta lagstiftningssammanhang är dock en sådan insnävning svår att åstadkomma eftersom en lagreglering på ett område kräver ett helhetsgrepp som inte innefattar endast mera renodlade juridiska bedömningar. Ganska snart fick vi också klart för oss att en förlängning av utredningstiden inte var att tänka på. Kopplingen till planeringen av Stockholmsförsöket blev nämligen allt tydligare efter vår preliminära bedömning att det handlar om en statlig skatt som endast riksdagen kan besluta om.

#### *Arbetet i utredningen*

Avgörande för mitt beslut att ventilera mina synpunkter på detta sätt i betänkandet var mina intryck från beredningens heldagssammanträde den 12 maj 2003. Det som i normala

utrednings-sammanhang borde ha varit ett slutsammanträde för finjustering av ett betänkande som i tryckt och färdigt skick skulle överlämnas tre veckor senare liknade här mera ett första sammanträde i en utredning. Mötet inleddes nämligen med timslånga diskussioner om vad som skulle utredas! Denna något tillspetsade beskrivning av mötet hade visserligen främst sin grund i politiska motsättningar mellan anhängare och motståndare till Stockholmsförsöket men speglar likväl det omfattande behovet av ytterligare analyser av ett stort antal frågor. Den extremt pressade tidsplanen hindrade inte heller ledamöterna från att friskt efterlysa närmare undersökningar av nya tänkbara lösningar på en rad problem.

Kopplingarna mellan det ursprungliga generella uppdraget om trängselavgifter och höstens uppgörelser om ett fullskaleförsök i Stockholm har vid sidan av de politiska konvulsionerna i beredningen av tidsskäl fört med sig stora samordningssvårigheter på lagstiftningsplanet. Även om vi under hand kunde ta del av de sannolika resultaten av beslutsfattandet i Stockholm kom det avgörande formella beslutet först i början av juni samtidigt som våra förslag skulle vara klara. Det säger sig självt att en sådan ordning bäddar för ofullständiga analyser att lägga till grund för den föreslagna lagregleringen.

Jag tillåter mig också att något kommentera de politiska turerna i trängselavgiftsfrågan sedan valet i höstas. Enligt min mening har nämligen de tvära kasten också rättsliga och beredningsmässiga implikationer. I de nu aktuella tilläggsdirektiven om trängselavgifterna från mars 2002 hittar man överst på s.3 följande mening. ”Om kommuner eller regioner efter beslut av *en betydande majoritet* gör framställan om att införa trängselavgifter som ett led i en bredare strategi för att komma till rätta med trafikens trängsel och miljöproblem kommer regeringen att bereda frågan.” Denna beredningsberedskap från regeringens sida utgjorde dock ett halvår senare inget hinder för ”samma” regering att utan något som helst tecken på en sådan bred regional opinionsyttring ta saken i egna händer och tillsammans med samarbetspartierna peka ut Stockholm som platsen för ett ”flerårigt fullskaleförsök”. Riksdagen har dock i dagarna rättat till det fatala kravet i direktiven och förklarat att det inte skall finnas något krav på ”betydande majoritet” i kommunerna (bet.2002/03:TU3). Fullmäktigebeslutet i Stockholm den 2 juni 2003 fattades med röstsiffrorna 51 mot 49. Här kan man verkligen tala om timing från statsmakternas sida!

Höstens överraskande vändning i frågan har lett till problem när det gäller att avgöra vem som skall göra vad i utredningshänseende. Stockholm och uppenbarligen regeringen har arbetat med utgångspunkten att staden ensam avgör hur systemet skall utformas. Samtidigt har uppfattningen att avgiften är en skatt fått allmän uppslutning och alla inser att ett försök kräver riksdagens medverkan. Det i sin tur för med sig långtgående krav på en grundlig beredning av lagstiftningsärendet som Stockholmsberedningen valt att försöka lösa genom att redovisa Stockholmsmodellen som den beslutades av fullmäktige dagen före justeringen av delbetänkandet. Beredningen anmäler endast synpunkter på förslaget i två hänseenden. Uppenbara ”politiska” tidsskäl talar för en sådan hantering men överväldigande andra och starkare sakskäl talar för en annan ordning. Det ter sig synnerligen märkligt att en utredning som har i uppdrag att anvisa en lämplig generell modell för ett system med trängselavgifter tvingas vidarebefordra en Stockholmslösning – som dessutom i allt väsentligt är utformad av ett privat trafikonsultföretag och innehåller en mängd reservationer för ofullständigheter i bedömningsunderlaget - utan annat än en punktvis analys av hur systemet förhåller sig till de allmänna utgångspunkter som utredningen diskuterar. En mycket allvarlig motsättning mellan vad som sägs i de generella delarna och Stockholmsförsöket rör formerna för samråd mellan den tilltänkta avgiftskommunen och angränsande kommuner. Beredningen understryker behovet av samverkan och samråd inom den berörda regionen men kommenterar den hittillsvarande hanteringen av försöket endast såvitt gäller Lidingö- och Essingeledsproblemen trots de uppenbara brister på sådan regional samverkan som kännetecknat beslutsfattandet i frågan de senaste månaderna. Här hittar man sannolikt också kommunaljuridiska komplikationer som beredningen saknat varje möjlighet att analysera. Inte heller har det funnits tid att begrunda de omvittnat besvärliga rättsfrågor som kan dyka upp på upphandlingsområdet. Det senare framstår som en särskilt allvarlig brist i ljuset av den sammanblandning av det ekonomiska ansvaret för försöket mellan Stockholm och staten som kan utläsas av fullmäktiges beslut.

Som ett annat mera marginellt exempel på spänningarna mellan det generella och Stockholmsförsöket kan man notera att Stockholm fram till fullmäktigebeslutet den 2 juni 2003 valde att använda benämningen *miljöavgift*. Det som gäller enligt beslutet är kompromissen *miljöavgift/trängselavgift*. Den fortsatta beredningen



får väl visa vilken benämning som går segrande ur den striden. För egen del vill jag passa på att uttala min bestämda uppfattning att skatter skall kallas skatter. Beredningens ståndpunkt i namnfrågan har inga sakliga skäl för sig. Alla sådana skäl talar i stället för att använda den korrekta beteckningen *trängselskatt*.

*Förslaget och den fortsatta beredningen*

Det i 7 kap. 2 § RF intagna kravet på beredning av regeringsärenden har under de senaste åren kommit i fokus bl.a. i samband med lagrådsgranskningen av ett antal uppmärksammade lagförslag. Lagrådet har upprepade gånger kritiserat regeringens förslag för att vara ofullständigt beredda i den mening att remissförfarandet varit alltför begränsat. I några fall har kritiken gått ut på att förslagen från regeringen innehållit väsentliga förändringar av ett underliggande utredningsförslag efter synpunkter från remissinstanserna utan att den nya utformningen, ofta av tidsskäl, blivit föremål för annat än en mycket begränsad ny remissrunda. Enligt Lagrådet saknas det i sådana bristfälligt beredda ärenden underlag som gör det möjligt att överblicka vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen (jfr Lagrådets yttrande 2002-04-03 "Sänkt expansionsfondsskatt").

Enligt min mening föreligger en betydande risk för att det här aktuella lagstiftningsprojektet kommer att stöta på det nu antydda slaget av svårigheter under den fortsatta beredningen. Jag förutsätter att remisstiden för betänkandet sätts till ca tre månader särskilt med beaktande av att den tiden sträcker sig över semesterperioden. En utgångspunkt som kastar ytterligare ljus över den extremt korta utredningstiden – remissinstanserna får lika lång tid på sig som utredarna! Med hänsyn till de politiska intressekonflikter som kännetecknar Stockholmsförsöket är det ingen djärv gissning att utgå från att förslagen kommer att utsättas för massiv kritik från skilda håll. Kritikerna har då också tillgång till ett extra tillhygge genom att de sannolikt kommer att kunna peka på felaktigheter och ofullständigheter i den föreslagna lagstiftningen som bottenar i den tidspress som utredningsarbetet bedrivits under.

De brister i det framlagda förslaget som jag nu har varnat för ter sig särskilt svårbemästrade med tanke på att lagstiftaren här rör sig på ett "minerat" trafikpolitiskt fält. Som framgår av avsnitt 4 har frågan om avgifter/biltullar som styrmedel i trafiken diskuterats flitigt de senaste decennierna men ingen modell har hittills "nått

ända fram”. För mig framstår det mot denna bakgrund som särskilt anmärkningsvärt att man hastar fram en försöksverksamhet som förhoppningsvis ska syfta till att visa om ett avgiftssystem är bra eller dåligt. Anhängarna borde rimligen vara angelägna om att försöket utformas så omsorgsfullt som möjligt och att det skapas goda förutsättningar för att göra en hållbar utvärdering och effektbedömning efter försöksperioden. Det nu framlagda förslaget vilar enligt min mening på ett så bristfälligt underlag att det inte kan tillgodose dessa syften på ett tillfredsställande sätt.

### Särskilt yttrande

av experterna Fredrik Fällman, Tove Friberg och Gabriella Loman  
2003-06-04

En utgångspunkt för regeringens fortsatta arbete med finansieringen av försöket med trängselavgifter i Stockholm bör vara att inkomsterna från försöket ska tillfalla Stockholmsregionen för att finansiera investeringar, drift och andra kostnader för systemet samt nödvändiga kollektivtrafikinvesteringar. Ytterligare en utgångspunkt bör vara att finansieringen sker på ett sätt som är förenligt med de lagar och principer som styr den statliga budgetprocessen.

Stockholmsberedningen presenterar i sitt betänkande en möjlig modell för finansiering. Som beredningen själv konstaterar är det nödvändigt med ytterligare utredningar för att närmare beräkna kostnader och intäkter i systemet. Det kan ifrågasättas om beredningens förslag är förenligt med de regler och principer som styr den statliga budgetprocessen. I den fortsatta beredningen bör därför utgångspunkten vara att finna andra modeller för finansiering som säkerställer att medel tillkommer Stockholmsregionen enligt vad som ovan anförts, men som även säkerställer att de regler och principer som styr den statliga budgetprocessen beaktas och efterlevs.

Som exempel på ovanstående resonemang menar vi att kapitel 14.3 Finansieringsfrågor har långtgående förslag som innebär utgifter på statsbudgeten under 2004 men som saknar förslag till finansiering. Att uppföra anslag under 2004 på statsbudgeten, d.v.s. ett år före det att intäkter börjar flyta in, dels för investeringar och

drift av försöket, dels för kollektivtrafikåtgärder utan att samtidigt föreslå hur finansieringen av dessa anslag ska gå till är inte förenligt med de kommittédirektiv som finns uttryckta bl.a. i Kommittéhandboken sid. 52.

Beredningen har i tidigare kapitel diskuterat intäkternas användning och kommit fram till att dessa bör återföras till regionen. I kapitel 14.3 går beredningen ett steg längre och föreslår att staten skall finansiera investeringarna i samband med ett försök i Stockholm utan att ens ha haft möjlighet att ha synpunkter på vilket avgiftssystem som staden väljer.

Att hitta en finansieringslösning som innebär att investeringarna återbetalar sig inom de 18 månader som ska föregå en folkomröstning är svårt, vilket gör att det borde vara intressant att titta på andra lösningar för att ta in avgifter under en försöksperiod. Mot bakgrund av vad som anförts ovan kan vi inte ställa oss bakom kapitel 14.3 Finansieringsfrågor.