

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
Internet: 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

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

Sammanfattning	13
Författningsförslag	19
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
1 Utredningens direktiv m.m.	31
2 Termer och begrepp	33
3 Syften med vägavgifter m.m.	39
3.1 Olika syften med avgifter i vägtrafiken	39
3.2 Överväganden om vägavgifter och andra trafikåtgärder.....	40
4 Tidigare överväganden	41
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
5	Trängselavgiftssystem i andra länder	45
	Trängselavgiftssystem som införts.....	45
6	Krav som kan ställas på system för trängselavgifter	49
6.1	Inledning.....	49
6.2	Förutsättningar för acceptans.....	49
6.3	Några viktiga systemkrav.....	52
7	Effekter av trängselavgifter	57
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
8	Utformning av system för trängselavgifter	83
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
9	Trängselavgifter och integritet	93
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

10	Konstitutionella frågor.....	101
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
11	Förslag till lagstiftning	111
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
12	Skatterättsliga frågor.....	119
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
13 Intäkternas användning	123
13.1 Inledning.....	123
13.2 Överväganden	124
13.3 Sammanfattning	125
14 Fullskaleförsöket i Stockholm	127
14.1 Inledning.....	127
14.2 Några frågor rörande fullskaleförsöket i Stockholm.....	128
14.3 Finansieringsfrågor	129
15 Generella kommittédirektiv.....	131
16 Författningskommentarer	133
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
Reservationer och särskilda yttranden	139
Bilagor.....	163
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.

Karta¹

2. Förutom de generella undantagen från avgiftsskyldighet enligt 3 § gäller undantag även för ²

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.

¹Anmärkning: 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.

²Anmärkning: 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 §¹

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

¹ 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 §¹

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.

¹ 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 §¹

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.

¹ 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. Sjunker 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 effekter³ framgår att inställningen till bilavgifters införande är relaterad till föreställningar om dess konsekvenser. Sådana föreställningar har två komponenter⁴, nämligen förväntningar om vilka konsekvenserna blir samt hur bra eller dåliga de förväntade konsekvenserna är. I sammanställningen refereras vidare en enkätundersökning av bilägare i Göteborgsregionen⁵ 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 områden⁶ 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 också⁷ 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 2002⁸, sammanfattas några aspekter på acceptansfrågan. Trängseln på vägarna ses som ett av de allvarligaste trafikpro-

³ T.Gärling, Göteborgs Universitet, Psykologiska inst., 2003

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

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

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

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

⁸ PM om Trängselavgifter, En kunskapsöversikt, Transek 2002

blemen i de flesta europeiska storstäder⁹. 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 kollektivtrafiken¹⁰. 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 genomförts¹¹ 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 införas¹²:

- Avgifterna måste kombineras med andra åtgärder, t.ex. kollektivtrafikförbättringar eller nya vägar¹³. Intäkterna från avgifterna måste visas vara en förutsättning för dessa andra åtgärder¹⁴.
- Avgifterna måste utformas "intelligent", dvs. så att de löser de problem de är avsedda att lösa utan att orsaka nya¹⁵. 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

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

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

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

¹² 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.

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

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

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

tydligt även för icke-expert¹⁶. 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 landet¹⁷.

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

- Misstron mot politiska utfästelser måste övervinnas¹⁸. 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 förskott¹⁹. Att nyttan av intäkterna syntes tidigt var viktiga förutsättningar i Singapore²⁰.

- 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.²¹ - 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.

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

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

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

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

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

²¹PM 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.²² 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

²² 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.²³

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.

²³ 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.²⁴

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.²⁵

På vissa ställen förväntas trafikarbetet öka på sikt trots avgifter, men det beror på ökad befolkning och regionens ekonomiska utveckling.²⁶ 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.²⁷

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

²⁴ Trafikkompens

²⁵ KTH maj 2003

²⁶ Naturvårdsverket

²⁷ Trafikkompens

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

En minskning av bilresorna till innerstaden med 5% beräknas motsvara en ökning av kollektivtrafikresandet med ca 2%.²⁹ 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.³⁰ 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.

²⁸ Trafikkompentens

²⁹ Stockholm april 2003

³⁰ 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.³¹

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

³¹ 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.³²

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.³³

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-

³² Transek FOU 2003

³³ Kunskapsöversikt 2002 / Fridström TÖI

komsttagares respektive höginkomsttagares resor.³⁴ 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.³⁵ 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.³⁶

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.³⁷

³⁴ Trafikkompetens

³⁵ Trafikkompetens

³⁶ Stockholm april 2003

³⁷ 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.³⁸

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.³⁹

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.⁴⁰

Hushåll

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

Av bilister som kommer att behöva betala avgift i högrafik 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,

³⁸ Trafikkompetens, Transek FOU 2003

³⁹ Inregia

⁴⁰ Inregia

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

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.⁴² 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.⁴³

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.⁴⁴

7.4.3 Slutsatser

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

⁴¹ Inregia , Trafikkompetens, Transek FOU 2003

⁴² Stockholm april 2003

⁴³ Transek FOU 2003

⁴⁴ Transek FOU 2003

termer.⁴⁵ 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.⁴⁶
- 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.

⁴⁵ Kunskapsöversikt / Fridström TÖI

⁴⁶ 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 intervjustudierna⁴⁷ 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

⁴⁷ 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 intervjuats⁴⁸. Vidare har KTH Infrastruktur⁴⁹ 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-

⁴⁸ Inregia

⁴⁹ KTH maj 2003

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

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.⁵²

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.⁵³

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 tjänsteresor⁵⁴. 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.⁵⁵

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.

⁵⁰ Inregia

⁵¹ Inregia

⁵² Stockholm april 2003

⁵³ KTH maj 2003

⁵⁴ Transek FOU 2003

⁵⁵ 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.⁵⁶

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.⁵⁷
- 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

⁵⁶ KTH maj 2003

⁵⁷ KTH maj 2003

och de kommer att stimulera bilburna centra med ökat biltrafikarbete som följd.⁵⁸

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.⁵⁹

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.⁶⁰

⁵⁸ KTH maj 2003

⁵⁹ Inregia

⁶⁰ 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.⁶¹

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

⁶¹ 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.⁶²

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.⁶³

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 medelastigheter vilket ökar den grövsta partikelfraktion. Sammantaget beräknas dock även partikelhalten att reduceras.⁶⁴ De högre medelastigheterna skulle kunna ha något motsatt effekt med avseende på påverkan av bullernivåerna.⁶⁵

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

⁶² Transek FOU 2003

⁶³ Stockholm april 2003, Stockholms och Uppsala läns luftvårdsförbund (SLB-Analys)

⁶⁴ LST 2003 Åtgärds katalog

⁶⁵ LST 2003 Åtgärds katalog, Naturvårdsverket

den minskning i dödligheten som beräknas följa av en viss sänkning av avgashalterna.⁶⁶

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.⁶⁷ Utformningen av avgiftssystemet skulle också kunna inverka på körbeteendet och därmed trafiksäkerheten.⁶⁸

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

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.⁷⁰ Förändring i fördelning av tunga – lätta fordon skulle kunna påverka trafiksäkerheten.

⁶⁶ Naturvårdsverket och Statens folkhälsoinstitut (Arbetet pågår t.o.m. juni 2003).

⁶⁷ Naturvårdsverket

⁶⁸ Vägverket PM 2003-05-19

⁶⁹ Vägavgifter i tätort, Vägverkets publikation 2002:136

⁷⁰ 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.⁷¹ 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.⁷² 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.⁷³ 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.

⁷¹ Vägverket PM 2003 05 19

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

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

⁷³ 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.⁷⁴

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

⁷⁴ 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 vägtullssystem i gemenskapen ställs krav på att medlemsstaterna skall säkra att hanteringen av personuppgifter i elektroniska vägtullssystem 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 stickprovsvis 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 grundlagar, 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 inkomsttitel. En ny inkomsttitel 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 in 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 ansvarsfylld 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 restidvinster 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 sakskaäl 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 meningen 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.

Bilagor

- 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

Kommittédirektiv



Förbättring av transportsituationen i Dir.
Stockholmsregionen 2000:96

Beslut vid regeringssammanträde den 14 december 2000.

Sammanfattning av uppdraget

En kommitté ges i 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. Arbetet skall syfta till att utveckla transportsystemet på ett för regionen och hela landet miljömässigt, socialt och samhällsekonomiskt hållbart sätt.

Kommittén skall inledningsvis göra en problemanalys av transportsituationen. Den skall också utarbeta en målbild som skall ligga till grund för en långsiktig utvecklingsstrategi. Med utgångspunkt i utvecklingsstrategin skall kommittén lämna förslag till åtgärder i transportsystemet.

Kommittén skall föreslå insatser för att uppnå

- ökad samordning mellan de olika trafikslagen och ökad effektivitet i det befintliga transportsystemet,
- en tillräcklig spårkapacitet,
- ökad satsning på kollektivtrafiken,
- en tillräcklig vägkapacitet mellan norra och södra Stockholmsregionen,
- minskning av de negativa effekterna av biltrafiken,
- förbättringar av transportsystemet som leder till att det skapas fler platser attraktiva för etableringar av bostäder och arbetsplatser, och
- en tillräcklig flygplatskapacitet.

Kommittén skall undersöka och föreslå lämplig finansiering för sina förslag.

Geografisk avgränsning

I kommittédirektivet används olika geografiska begrepp. I begreppet Mälardalen inräknas Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Örebro och Västmanlands län. Begreppet Stockholmsregionen avser Stockholms län medan begreppet Storstockholm definieras som kommunerna inom Stockholms län utom Norrtälje, Södertälje, Nynäshamn och Nykvarn.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 14 maj 1998 propositionen Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet (prop. 1997/98:165, bet. 1998/99:AU02, rskr. 1998/99:34). Transportsystemen i landets tre storstäder behandlades emellertid inte i propositionen. Nya tioåriga investeringsplaner för infrastrukturen har beslutats under våren och sommaren 1998. Den ekonomiska tillväxten och en fortgående urbanisering har bidragit till en betydande trafikökning i landets större städer och inte minst i Stockholmsregionen.

Stockholmsregionen som tillväxtmotor

Stockholmsregionen fungerar i dag ofta som första etableringsplats i Sverige för nya näringar och företag. Uppkomst och utveckling av kunskapsintensiva verksamheter är betydande i storstadsmiljön. Inom telekommunikation och övrig informationsteknologi har Stockholmsregionen en framskjuten internationell position som är av stor betydelse för utvecklingen i hela landet. Eftersom näringar och företag under eller efter ett utvecklingsskede ofta sprids till andra delar av landet, bidrar de på sikt till en positiv utveckling även där.

Det är av stor betydelse för Sveriges utveckling att den svenska ekonomins olika delar fungerar så bra som möjligt. Det gäller inte minst lokala och regionala produktionsmiljöer. Stockholms län svarar i dag för ungefär en fjärdedel av landets totala bruttonationalprodukt och regionens produktionsandel inom kunskapsintensiv industri är ännu högre. Det ligger därför i hela Sveriges intresse att inte minst Stockholmsregionen och övriga Mälardalen utnyttjar sina produktionsförutsättningar så bra som

möjligt. Ett väl fungerande transportsystem är av stor betydelse i det sammanhanget.

I Stockholmsregionen sker en kraftig befolkningsökning som förväntas hålla i sig. Befolkningen i Stockholms län har ökat med cirka 100 000 personer sedan 1995. Befolkningsökningen tillsammans med en förväntad tillväxt i den regionala ekonomin innebär ett ökat behov av transporter. Befolkningsökningen ställer också krav på en väl fungerande bostadsmarknad. Dagens begränsade utbud av bostäder tenderar att utgöra ett allvarligt hinder för en fortsatt ekonomisk tillväxt i Stockholmsregionen och därmed också i Sverige. Många företag har nämligen i dag problem att rekrytera tillräckligt med kompetent personal eftersom det är svårt för dem som flyttar till Stockholmsregionen att få tag i bostad. Under 1990-talet har möjligheten att pendla till Stockholm ökat väsentligt genom att man byggt ut ett antal järnvägar men även genom utökad busstrafik på vägnätet. Inom en timmes restid är det möjligt att nå orter på ett avstånd av 120 km. Trots detta finns en kraftig bostadsbrist inom Stockholms län. Goda kommunikationer inom Stockholmsregionen är därför av stor betydelse för att man skall kunna öka bostadsbyggandet och göra mark i mer perifera eller svårtillgängliga områden lättare att nå och mer intressanta att planlägga för bebyggelse.

En god tillgänglighet till Stockholm även för transporter från utlandet är av stor vikt för landets näringsliv. Att lätt kunna nå Stockholmsregionen från utlandet är också viktigt för utvecklingen av turismen. Anledningen är att regionen utgör en inkörsport till stora delar av övriga Sverige.

Problembild ur transportsynpunkt

Det kraftigt ökande resandet i Mälardalen och Stockholmsregionen skapar under högrafik en omfattande trängsel i dessa områden. Trängseln förekommer såväl i vägtrafik- som i kollektivtrafiksystemen trots att andelen resenärer i kollektivtrafiken är den högsta i landet. Trängseln innebär en minskad effektivitet med ökade kostnader och tidsåtgång för både företag och resenärer. I vägtrafiken orsakar det längre restider, lokala utsläppsproblem och en försämrad trafiksäkerhet. Ökat resande med kollektivtrafik medför kapacitetsproblem på spår och i terminaler. Många resenärer tvingas därför resa stående, vilket

innebär en dålig komfort. Dålig reskomfort minskar också kollektivtrafikens attraktionskraft. Trängsel förekommer även på de längre regionalstågslinjerna. Det förekommer också driftsstörningar som försvårar möjligheterna att upprätthålla tillförlitligheten i kollektivtrafiken.

Det ökade resandet gäller alla typer av resor. Det gäller såväl arbets-, inköps- och fritidsresor som tjänsteresor som blir nödvändiga när arbetslivet blir mer kontaktorienterat och omfattningen av serviceverksamheter ökar. Fler tjänsterelaterade resor och mer flexibel arbetstid gör att resandet i dag inte är lika starkt koncentrerat till morgon och eftermiddag som tidigare. Tillsammans med den totala ökningen av transportarbetet blir därför perioder med hög trafikintensitet tidsmässigt längre. Kommunikationerna påverkar således förutsättningarna för dem som bor i regionen att organisera vardagslivet i både tid och rum.

I Stockholms läns transportsystem fungerar kollektivtrafiken och bilresandet som kommunicerande kärl. Det gäller främst vid arbetsresor i högtrafiktid. Vid driftsstörningar i tunnelbanan eller i pendeltågstrafiken strömmar resande till vägtrafiken och vice versa. Samordningen mellan de större aktörerna i detta integrerade transportsystem fungerar i dag mindre bra. Samtidigt finns det mycket skiftande uppfattningar mellan de olika trafikaktörerna och mellan kommuner i regionen om vilka tekniska lösningar som är lämpliga för att förbättra dagens transportproblem. Det finns också konflikter mellan dem som anser att man skall bygga ut nya transportanläggningar och dem som exempelvis vill bevara och ta tillvara kulturvärden och bevara tätortsnära naturområden. Motsättningarna i kombination med de långa processer och ledtider som gäller för byggande av infrastruktur medför att angelägna utbyggnader eller andra insatser för att utveckla transportsystemet ofta inte kommer till stånd. Ofta framförs bristen på medel som skäl, men svårigheterna att skapa en gemensam prioritering av vilka åtgärder som skall vidtas påverkar också.

Nuvarande situation i Stockholmsregionen innebär en utveckling bort från de transportpolitiska målen inom samtliga trafikslag. I vägtrafiken ökar antalet dödade och skadade. Bullerstörningarna ökar också, liksom trängseln som gör att restiderna blir längre. Utsläppen av luftföroreningar i regionen och nationellt minskar till följd av den tekniska utvecklingen av fordonen. Det gäller dock inte utsläppen av koldioxid. Men minskningen av luftföroreningar

är inte så stor att de uppställda målen kan uppnås. Lokalt överskrids fortfarande riktvärden för kväveoxider. I kollektivtrafiksystemet uppstår driftsproblem som bland annat är orsakade av eftersatt underhåll. Det finns också brist på spårkapacitet. Detta innebär att resenärerna kan uppfatta kollektivtrafiken som mindre tillförlitlig vilket allvarligt riskerar att göra den mindre attraktiv. Den förväntade befolkningsutvecklingen med följande behov av resor och en förväntat stor ökning av antalet bilar i regionen bedöms också förvärra den negativa utvecklingen. Stockholmsregionen kännetecknas av en transportmarknad där utbudet redan i dag inte kan svara upp mot efterfrågan. Regionen riskerar därför att komma i större obalans i framtiden om inga åtgärder vidtas.

Inom Stockholms län finns landets mest utvecklade kollektivtrafiksystem med spår- och busstrafik och ett stort antal resande. Hälften av alla resor med kollektivtrafik i landet görs i Stockholms län. Spårssystem som tunnelbanor, förortsbanor och spårvägar finansierar regionen själv, medan spårutbyggnader i stora delar av övriga landet bekostas av staten genom Banverket. Regionen har dock de bästa förutsättningarna för att öka miljöanpassning av resandet och transporter.

Problemen i både vägtrafiken och i kollektivtrafiken medför att såväl individernas som företagens kostnader för transporter ökar. Företagens kostnader ökar för leveranser, serviceinsatser m.m., medan individernas tid för att komma till arbete, skola eller service blir längre. Den ökade trängseln begränsar möjligheten att resa mellan norra och södra Storstockholm. Det kan på sikt medföra att Stockholmsregionen funktionellt riskerar att delas i två delar, en nordlig och en sydlig del som båda har acceptabla förbindelser med centrumkärnan. Resor mellan norr och söder kan däremot komma att ta för lång tid för att vara attraktiva i en gemensam arbetsmarknad.

Regionens näringsliv karaktäriseras av att olika näringsgrenar har sin tyngdpunkt i olika regiondelar. Det gör att en funktionell splittring av arbetsmarknaden allvarligt kan påverka individernas möjligheter att organisera arbete, bostad och familjeliv.

Företagens behov av kompetent arbetskraft driver för närvarande lokaliseringarna av arbetsplatser till de områden inom regionen som är mest tillgängliga. Ett exempel är utvecklingsenheter inom informationsteknologisektorn som för närvarande etablerar sig i Stockholms centrum. Det är därför

angeläget att skapa fler områden med hög tillgänglighet om Stockholmsregionen skall kunna attrahera nya företag. Ett sätt att skapa sådana förutsättningar är att transportsystemet utvecklas så att fler områden i Stockholmsregionen får en väsentligt förbättrad tillgänglighet.

Brist på flygplatskapacitet i Stockholmsregionen vid attraktiva tider på dygnet bidrar till den mycket begränsade konkurrensen på flygmarknaden som finns i Stockholm i dag. Det bidrar till att priserna på flygresor ökar. Det blir ett otillräckligt antal avgångar dels till redan befintliga destinationer på attraktiva tidpunkter och dels till nya destinationer på de tider som kunderna önskar resa. Goda möjligheter till internationella kontakter är avgörande för näringslivets konkurrenskraft och utveckling såväl i Stockholmsregionen som i landet som helhet. Särskilt resenärer från norra Sverige använder i dag Stockholm-Arlanda som utgångspunkt för vidare resor till övriga landet och ut i världen.

En ny flygplats i de södra delarna av Stockholms län skulle leda till betydande ingrepp i natur- och kulturmiljön. En sådan flygplats skulle dessutom få en negativ inverkan på Arlandas roll som nav för inrikesflyget och för övriga flygplatsers utvecklingsmöjligheter. Av dessa skäl är en ny flygplats i den södra delen av Stockholms län inte möjlig.

Effekter av att insatser inte har utförts

Inom Stockholms län har man under en längre tid planerat att bygga ut kollektivtrafiken och vägsystemet. För kollektivtrafiken har ytterligare spårkapacitet genom centrala Stockholm och komplettering av spårvägar och tunnelbanan varit aktuellt. Inom vägsystemet har en utbyggd ringled runt den centrala staden och en yttre tvärled med förbifartsfunktion samt ett införande av vägtullar tidigare varit aktuella. Även utökad flygplatskapacitet har diskuterats. Hittills har dock flera av dessa planer inte genomförts.

Den begränsade spårkapaciteten genom centrala Stockholm medför att ingen ökning av antalet tåg i vare sig lokal, regional eller interregional trafik är möjlig i dagsläget. När Årstabron öppnar för trafik kommer ytterligare tre tåg per timme och riktning att kunna trafikera sträckan Älvsjö – Stockholms central. Det motsvarar dock inte den efterfrågan som finns. Bristen på spårkapacitet och därav

följande begränsningar för tågtrafiken medför därför en omfattande trängsel ombord på tågen under högtrafik.

Den tidigare storstadsöverenskommelsen syftade till att minska biltrafiken i Stockholms innerstad och skapa bättre kontakt mellan dels de radiellt uppbyggda trafiklederna, dels mellan norra och södra Storstockholm. Därefter har frågan om att förbättra förutsättningarna för en långsiktig och miljöanpassad lösning av väg-, järnvägs- och kollektivtrafik i centrala Stockholm utretts (Riddarholmskommittén). De hittills begränsade utbyggnaderna av kringfartsleder innebär att trafiken fortfarande i huvudsak är hänvisad till de infartsleder som är orienterade mot regionens centrum. Uteblivna vägutbyggnader i kombination med uteblivet vägavgiftssystem har troligen bidragit till att man inte lyckats minska biltrafiken i Stockholms innerstad. Det gör att utsläppen av avgaser är fortsatt höga och att framkomligheten för distributionstrafik och de nyöppnade stombusslinjerna är fortsatt dålig.

Uppdraget

En särskild kommitté skall till regeringen lämna förslag på insatser för att förbättra transportsystemet inom Stockholms län men också för att förbättra transportmöjligheterna mellan Stockholm och övriga Mälardalen, övriga landet samt internationellt. Med utgångspunkt från den beslutade transportpolitiken skall arbetet syfta till att transportsystemet kan utvecklas på ett för regionen och hela landet miljömässigt, socialt och samhällsekonomiskt långsiktigt hållbart sätt. Kommittén skall kunna diskutera och lämna förslag till förbättringsåtgärder för all slags trafik. I arbetet skall karaktären av regionens näringsliv och även regionens betydelse för resten av landet beaktas. Regionens goda förutsättningar för en ökad miljöanpassning av främst person- men även godstransporter skall ligga till grund för uppdraget. Hänsyn till kulturmiljövärdena i regionen skall tas. Arbetet skall även fokusera på säkerhets- och jämställdhetsaspekter. I fråga om jämställdhetsaspekter skall resvanor beaktas.

Kommitténs arbete skall syfta till att skapa bättre beslutsunderlag för att utveckla transportsystemet i Stockholmsregionen och transportlänkarna till Stockholm från Mälardalen och övriga landet. Kommittén skall eftersträva att

lämna så väl förankrade förslag att de kan vara hållbara över flera mandatperioder. Kommittén skall därför driva arbetet i ett nära samråd med berörda kommuner, andra lokala, regionala och centrala myndigheter, organisationer och intresseföreningar.

Kommittén skall inledningsvis redovisa en problemanalys för regionens transportsystem. Kommittén skall därefter ta fram en målbild för utvecklingen av transportsystemet i regionen med alternativa scenarier för hur transportproblem kan lösas. Problemanalysen och målbilden med scenarierna skall sedan utgöra ett underlag för kommitténs fortsatta arbete med en långsiktig utvecklingsstrategi för en period på 25–30 år.

Med utgångspunkt i utvecklingsstrategin skall kommittén lämna förslag till åtgärder i transportsystemet. Förslagen skall t.ex. gälla utbyggnader, åtgärder som ökar effektiviteten längs transportlänkar, på stationer eller terminaler och eventuella regelförändringar eller styrmedel. Kommittén bör rangordna sina förslag och motivera skälen till rangordningen. Åtgärdernas samhällsekonomiska nytta och kostnad skall anges. Förslag till utbyggnader skall utformas så att de kan behandlas och inrymmas i trafikverkens och de berörda länsstyrelsernas långsiktiga investeringsplaner. För de utbyggnadsåtgärder som kommittén kommer att föreslå skall trafikverken svara för den fysiska objektplaneringen i enlighet med ordinarie planeringssystem. Utbyggnader behöver samordnas med övrig markanvändningsplanering i berörda kommuner. Prövningar kommer därför att göras enligt miljöbalken, väglagen (1971:948), lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, plan- och bygglagen (1987:10), lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. men även andra lagar.

Kommittén skall föreslå insatser för att uppnå

- ökad samordning mellan de olika trafikslagen och ökad effektivitet i det befintliga transportsystemet,
- en tillräcklig spårkapacitet genom centrala Stockholm, för att uppnå en hög kollektivtrafikstandard, såväl ur ett lokalt och regionalt som ett interregionalt perspektiv,
- ökad satsning på kollektivtrafiken i övrigt i samverkan med trafikhuvudmannen i Stockholms län men eventuellt även i övriga Mälardalen i syfte att öka transportsystemets miljöanpassning och att stärka kollektivresandets attraktionskraft,

- en tillräcklig vägkapacitet mellan norra och södra Stockholm i syfte att undvika att transporttiderna blir så långa att regionen funktionellt delas i två delar,
- minskade negativa effekter av biltrafiken,
- att fler områden inom Stockholms län blir så lättillgängliga att de kan utvecklas till attraktiva etableringsplatser för näringslivet och som attraktiva bostadsområden samt
- en tillräcklig flygplatskapacitet i Mälardalen, där hänsyn också tas till ett väl fungerande allmänflyg.

Kommittén skall i samband med att olika insatser övervägs, beakta behovet av att förbättra stadsmiljön. Särskild hänsyn skall tas till de kulturhistoriska värdena av riksintresse som finns i Stockholmsregionen.

Regeringen har i dag uppdragit åt Banverket att planera för en utbyggnad av spårkapaciteten genom centrala Stockholm. Banverket skall i planeringsarbetet samordna olika intressen i syfte att nå en hållbar trafiklösning. Kommittén skall samverka med Banverket i syfte att realisera en utbyggd spårkapacitet.

I syfte att öka kollektivtrafikens attraktionskraft och bidra till en ökad miljöanpassning skall kommittén överväga om bidrag skall kunna ges till investeringar som i dag inte omfattas av de statliga bidragsreglerna i förordningen (1988:1017) om statsbidrag till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. Kommittén skall även överväga om en större bidragsandel till spåranläggningar än i dag skulle kunna bidra till ökad miljöanpassning av transportsystemet och i sådant fall eventuellt lämna förslag till ändrade bidragsregler.

Kommittén skall undersöka och föreslå lämplig finansiering för sina förslag. Kommittén skall i sitt arbete även söka möjligheter till samfinansiering med regionens kommuner för de insatser som kommer att föreslås.

Organisation och arbetsformer

En särskild kommitté med en bred parlamentarisk representation tillsätts. Kommittén skall arbeta i nära samverkan med berörda kommuner och andra lokala, regionala och centrala myndigheter samt organisationer för att nå en bred förankring för sina förslag och därigenom skapa goda förutsättningar för genomförandet av de föreslagna insatserna.

De statliga trafikverken och de länsstyrelser som berörs av olika förslag skall bistå kommittén med de underlag och bedömningar som är nödvändiga på t.ex. teknik-, ekonomi- eller miljöområdet.

Tidsplan och redovisning

Kommittén skall till regeringen regelbundet redovisa resultaten av sitt arbete enligt nedan. Senast den 1 mars 2001 skall kommittén redovisa en problemanalys som avser Stockholmsregionens transportsystem med beaktande av transportmöjligheterna mellan Stockholm och övriga Mälardalen, övriga landet och internationellt. Utifrån problemanalysen skall kommittén ta fram en målbild med alternativa scenarier för utvecklingen av transportsystemet. Målbilden och de alternativa scenarierna skall kommittén redovisa senast den 1 juni 2001.

Senast den 15 januari 2002 skall kommittén redovisa en långsiktig utvecklingsstrategi. Som en första etapp i att förverkliga utvecklingsstrategin skall kommittén vid samma tillfälle redovisa förslag till infrastrukturåtgärder som skall vara möjliga att arbeta in i kommande omgång långsiktiga investeringsplaner. Utbyggnadsförslag skall innehålla bedömningar av effekter och måluppfyllelse, dels mot målbilden som kommittén tagit fram, dels mot olika nationella mål. Andra eventuella förslag från kommittén som syftar till att utveckla transportsystemet avser regeringen att behandla i ordinarie propositionsarbete.

Kommittén skall vidare följa upp processen kring och genomförandet av de föreslagna åtgärderna, men också vid behov lämna eventuella nya förslag. Kommittén skall slutligt redovisa sitt arbete senast den 31 december 2003. Lägesrapporter skall lämnas senast den 31 december 2002 och senast den 1 juni 2003.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till kommittén om
förbättrad transportsituation i
Stockholmsregionen (N 2001:02)



Dir.
2001:17

Beslut vid regeringssammanträde den 1 mars 2001.

Sammanfattning av uppdraget

Med ändring av tidigare direktiv skall kommittén senast den 1 juni 2001 redovisa den problemanalys som avser Stockholmsregionens transportsystem med beaktande av transportmöjligheterna mellan Stockholm och övriga Mälardalen, övriga landet och internationellt. Kommittén skall senast den 1 juni 2001 ge förslag på hur flygplatskapaciteten i Stockholmsregionen kan tillgodoses vid befintliga flygplatser. En särskild förhandlare skall utses inom kommittén med uppdrag att finna en god hantering av det civilrättsliga avtal om framtida utbyggnad av Stockholm-Arlanda flygplats som ingåtts mellan staten och Sigtuna kommun. Uppdraget skall redovisas senast den 1 juni 2001.

Kommitténs nuvarande uppdrag

Regeringen beslutade den 14 december 2000 direktiv för en kommitté med uppgift att i nära samarbete med lokala och regionala företrädare till regeringen lämna förslag till förbättringar av transportsituationen i Stockholmsregionen (dir. 2000:96). Kommittén skall också verka för förbättrade transportmöjligheter mellan Stockholm och övriga Mälardalen, övriga landet och internationellt. Arbetet skall syfta till att utveckla transportsystemet på ett för regionen och hela landet miljömässigt, socialt och samhällsekonomiskt hållbart sätt.

I kommittédirektiv 2000:96 pekas på bristen på flygplatskapacitet i Stockholmsregionen vid attraktiva tider. Vidare

konstateras att en ny flygplats i de södra delarna av Stockholms län skulle innebära betydande ingrepp i natur- och kulturmiljön. En sådan flygplats skulle dessutom påverka Arlandas roll som nav för inrikesflyget och övriga flygplatsers utvecklingsmöjligheter på ett negativt sätt. Det är skälen till att en ny flygplats i den södra delen av Stockholms län inte är möjlig.

Tilläggsuppdraget

Kommittén skall lämna förslag på hur flygplatskapaciteten i Stockholmsregionen kan tillgodoses vid befintliga flygplatser. Förslaget skall redovisas senast den 1 juni 2001.

En av ledamöterna i kommittén skall 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. Uppdraget skall redovisas senast den 1 juni 2001.

Enligt direktiven skall en problemanalys redovisas senast den 1 mars 2001. Med ändring av direktivet i denna del skall kommittén i stället redovisa problemanalysen tillsammans med målbilden senast den 1 juni 2001.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Stockholmsberedningen
(N 2001:02)

Dir.
2002:3

Beslut vid regeringssammanträde den 14 mars 2002.

Sammanfattning av uppdraget

Med tillägg till tidigare direktiv (dir. 2000:96) skall kommittén utreda frågan om hur användning av trängselavgifter i trafiken kan genomföras. Uppdraget skall redovisas senast den 1 juni 2003. En delredovisning skall lämnas den 31 december 2002.

Tiden för kommitténs uppdrag att ge förslag till hur behovet av flygplatskapacitet i Stockholmsregionen kan tillgodoses vid befintliga flygplatser förlängs till den 31 december 2002.

Kommitténs nuvarande uppdrag

Regeringen beslutade den 14 december 2000 direktiv till en kommitté att i nära samarbete med lokala och regionala företrädare lämna förslag till regeringen om förbättringar av transportsituationen i Stockholmsregionen (dir. 2000:96). Kommittén skall också verka för förbättrade transportmöjligheter mellan Stockholm och övriga Mälardalen, övriga landet och internationellt. Arbetet skall syfta till att utveckla transportsystemet på ett för regionen och hela landet miljömässigt, socialt och samhällsekonomiskt hållbart sätt.

I kommittédirektiv 2000:96 fick kommittén i uppdrag att bl.a. föreslå insatser för att uppnå ökad samordning mellan de olika trafikslagen, ökad effektivitet i det befintliga transportsystemet, en tillräcklig vägkapacitet mellan norra och södra Stockholm och minska de negativa effekterna av biltrafiken. Kommittén skall undersöka och föreslå lämplig finansiering för sina förslag. Den skall även följa upp processen kring och genomförandet av de föreslagna åtgärderna samt vid behov lämna eventuella nya förslag.

I kommitténs uppgifter ingår även att föreslå hur behovet av flygplatskapacitet kan tillgodoses (dir. 2000:96 och 2001:17).

Bakgrund till tilläggsuppdraget

Ett sätt att hantera både miljö- och trängselproblem handlar om att påverka efterfrågan på transporter. Det kan ske exempelvis genom någon form av trängselavgifter. Avgiftsintäkter kan användas till att finansiera kapacitetsförstärkningar inom exempelvis kollektivtrafiken i den aktuella regionen.

En utredning om miljöstyrande vägavgifter (SOU 1998:169) har analyserat de konstitutionella förutsättningarna för miljöstyrande vägavgifter och lämnat förslag till generell lagstiftning för sådana, liksom förslag till särskilda regler för miljöstyrande vägavgifter i en särskild tätort. Utredningen föreslog en lagstiftning som skulle bestå dels av en lag med generella bestämmelser om miljöstyrande vägavgifter, dels av lagar med lokala bestämmelser för respektive kommun. Förslagen innebär även att kommunerna får rätt att när miljöstyrande vägavgifter är motiverade utifrån miljöproblem anmäla detta till regeringen och därigenom initiera en lagstiftningsprocess.

Utredningsförslaget har remissbehandlats. Vid remissbehandlingen lyftes en rad juridiska problem fram. En avgift för att använda ett befintligt vägnät är att betrakta som en skatt. Flera remissinstanser menade att kommunernas föreslagna initiativrätt skulle bli en beskattningsrätt som inte är möjlig enligt regeringsformen. Eftersom miljöstyrande vägavgifter eller trängselavgifter i tätort är en skatt måste beslut i frågan med dagens lagstiftning fattas av riksdagen. Det gäller även beslut om eventuella justeringar av avgiftsnivåerna eller omfattningen av det avgiftsbelagda området. Samtidigt är de problem som avgifterna skall bidra till att lösa i huvudsak lokala eller regionala. Mot denna bakgrund aviserade regeringen i budgetpropositionen för 2002 ett tilläggsuppdrag till Stockholmsberedningen med innebörden att utreda frågan om användning av trängselavgifter i trafiken. 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.

Regeringen har denna dag uppdragit åt Banverket, Vägverket och länen att upprätta långsiktiga planer för nationell och regional transportinfrastruktur för perioden 2004–2015. Banverket, Vägverket samt de län som har objekt i den regionala transportinfrastrukturen som prioriterats av Stockholmsberedningen skall samordna sitt arbete med beredningens arbete.

I detta tilläggsuppdrag förlängs vidare tiden för att ge förslag till hur behovet av flygplatskapacitet i Stockholmsregionen kan tillgodoses vid befintliga flygplatser. Förlängningen sker mot bakgrund av en rad förändringar i omvärlden. Bland annat behöver gjorda trafikprognoser granskas och utvärderas.

Tilläggsuppdraget

Kommittén skall med tillägg till tidigare direktiv (dir. 2000:96) 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. En delredovisning skall lämnas den 31 december 2002.

Tiden för kommitténs uppdrag (dir. 2000:96 och 2001:17) att ge förslag till hur behovet av flygplatskapacitet i Stockholmsregionen kan tillgodoses vid befintliga flygplatser förlängs till den 31 december 2002.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Stockholmsberedningen
(N 2001:02)

Dir.
2003:5

Beslut vid regeringssammanträde den 16 januari 2003.

Sammanfattning av uppdraget

Med ändring av tidigare angiven tidpunkt skall Stockholmsberedningen senast den 14 mars 2003 lämna förslag på hur behovet av flygplatskapacitet i Stockholmsregionen kan tillgodoses vid befintliga flygplatser, lämna en lägesrapport om arbetet med att föreslå insatser som förbättrar transportsystemet inom Stockholms län m.m. och lämna en delredovisning av hur användning av trängselavgifter i trafiken kan genomföras. Enligt tidigare direktiv till Stockholmsberedningen skulle de tre redovisningarna ha lämnats senast den 31 december 2002.

Kommitténs nuvarande uppdrag

Regeringen beslutade den 14 december 2000 direktiv till en kommitté med uppdrag att föreslå insatser som förbättrar transportsystemet inom Stockholms län (dir. 2000:96). Kommittén skall också verka för förbättrade transportmöjligheter mellan Stockholm och övriga Mälardalen, övriga landet och internationellt. Uppdraget skall slutredovisas senast den 31 december 2003. Lägesrapporter skall lämnas senast den 31 december 2002 och den 1 juni 2003. Beredningen har också haft i uppdrag att senast den 1 juni 2001 lämna förslag på hur behovet av flygplatskapacitet i Stockholmsregionen kan tillgodoses vid befintliga flygplatser (dir. 2001:17). Kommittén har antagit namnet Stockholmsberedningen. Regeringen beslutade den 14 mars 2002 tilläggsdirektiv till Stockholmsberedningen. Enligt dessa skall beredningen utreda hur användning av trängselavgifter i trafiken kan genomföras (dir. 2002:03). En delredovisning skall lämnas senast den 31 december 2002 och slutredovisning skall ske senast den 1 juni 2003.

I samma tilläggsdirektiv förlängde regeringen tiden för beredningens uppdrag att lämna förslag på hur behovet av flygplatskapacitet i Stockholmsregionen kan tillgodoses vid befintliga flygplatser till senast den 31 december 2002.

Behovet av förlängd utredningstid

Den 5 december 2002 begärde Stockholmsberedningen uppskov med att lämna de redovisningar som skulle avrapporteras senast den 31 december 2002. Skälet var att beredningen då saknade ordförande. En ny ordförande för Stockholmsberedningen förordnades den 13 december 2002.

Tilläggsuppdraget

Kommittén skall, med ändring av tidigare angiven tidpunkt, senast den 14 mars 2003 lämna följande redovisningar i enlighet med tidigare direktiv (2000:96 och 2002:3):
förslag på hur behovet av flygplatskapacitet i Stockholmsregionen kan tillgodoses vid befintliga flygplatser,
lägesrapport om arbetet med att lämna förslag till insatser som förbättrar transportsystemet inom Stockholms län samt transportmöjligheterna mellan Stockholm och övriga Mälardalen, övriga landet och internationellt och
delredovisning av utredningen om hur användning av trängselavgifter i trafiken kan genomföras.
Enligt tidigare direktiv till Stockholmsberedningen skulle de tre redovisningarna ha lämnats senast den 31 december 2002.

(Näringsdepartementet)

Bilaga 5

Sammanfattning av Trängselavgifter – effekter på näringslivet

Inregia AB 2003

Sammanfattning

Uppdraget

Stockholmsberedningen utreder frågan om hur användning av trängselavgifter i trafiken kan genomföras. En förutsättning för införande av sådana avgifter är att de negativa effekterna blir så små som möjligt. Inregia AB har av beredningen fått i uppdrag att ta fram ett kunskapsunderlag som belyser *trängselavgifters effekter på näringslivet*. Enligt anbudsunderlaget skall analyserna av effekterna på näringslivet omfatta både yrkestrafiken och de anställdas arbets-, tjänste och inköpsresor. Uppdraget skall innefatta såväl kortsiktiga som långsiktiga effekter. Till de senare hör konsekvenser för näringslivets lokalisering. Vidare bör förslag till åtgärder för att reducera de negativa effekterna av trängselavgifterna analyseras.

Uppdraget avser explicit *trängselavgifter*, dvs. avgifter som har till uppgift att minska trängseln i vägtrafiken. De empiriska exempel som presenteras kommer samtliga från Stockholmsregionen. De slutsatser som kommer fram skall dock inte enbart avse Stockholmsregionen utan vara tillämpliga även i andra regioner. Eller, annorlunda uttryckt, det primära syftet är *inte* att ge en bild av hur företagen i Stockholmsregionen kommer att påverkas av olika typer av avgiftssystem. Istället används Stockholmsdata för att belysa hur trängselavgifter på olika sätt kan tänkas påverka näringslivet.

För att kunna analysera effekterna av trängselavgifter krävs ett konkret exempel på avgiftssystem. Till grund för analyserna i denna rapport ligger följande exempel.

<i>Avgiftsbelagt område:</i>	Stockholms innerstad
<i>Passageavgift per avgiftssnitt:</i>	30 kr /passage
<i>Tidsdifferentiering:</i>	avgift vardagar kl. 07.00-09.00 och kl. 16.00-18.00

Avgränsningen av Stockholms innerstad framgår av följande karta. Innerstaden definieras här som ett område inom begränsningslinjerna Nackagränsen – insidan Södra länken (dvs. Södra länken ej avgiftsbelagd) – insidan Essingeleden (dvs. Essingeleden ej avgiftsbelagd) – Lilljanskogen – Hjorthagen – Värtan. (Invånare på Lidingö betalar ej avgift för resa utanför avgiftsområdet.)



Problembeskrivning

Dispositionen av den empiriska delen av utredningen har utgått från följande punkter:

- 1) *Näringslivet beroende av transporter.*
- 2) *Trängselavgifternas inverkan på företagen.*
 - Avgiften leder till ökade transportkostnader i monetära termer.
 - Avgiften leder till minskad trafik vilket gör att vissa transporter kommer att gå fortare.
- 3) *Skillnader mellan företagen vad gäller effekternas storlek.*
- 4) *Åtgärder som företagen kan vidta för att minska de negativa effekterna av trängselavgifter.*

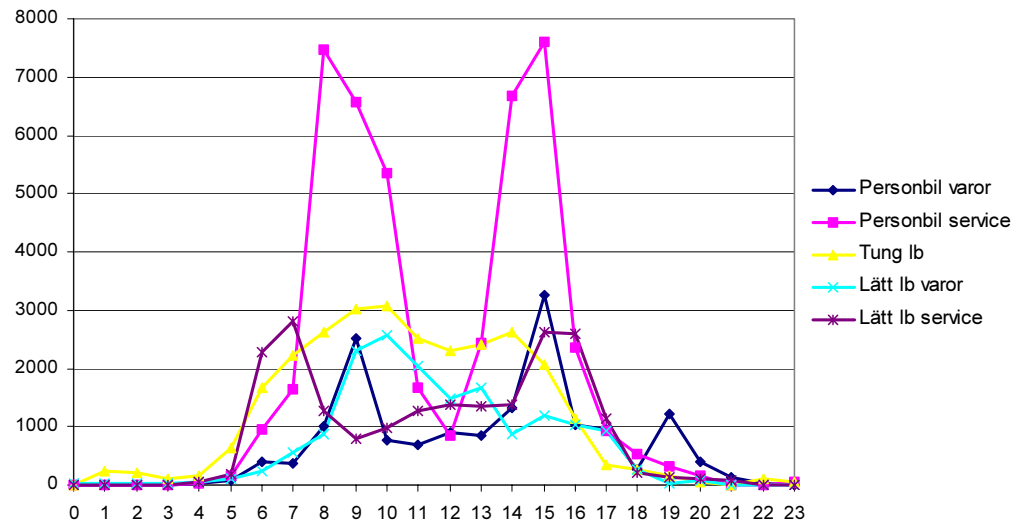
Med hjälp av befintlig statistik, körningar med trafikmodeller och intervjuer av Stockholmsföretag har utredningen belyst dessa frågor.

Näringslivets transporter

I ett inledande kapitel beskrivs omfattningen av näringslivets transporter:

- Näringslivets transporter av varor och tjänster utgör ungefär en femtedel av den totala trafiken i Stockholmsregionen. Till detta kommer företagens tjänsteresor, som svarar för cirka 5 procent av trafiken.
- Antalet servicetransporter är i stort sett lika många som antalet varustransporter. Under rusningstid är antalet serviceresor något fler. Även när det gäller resor med mål inom innerstaden är serviceresorna något fler än antalet varustransporter.
- Av samtliga persontransporter i Stockholms län har närmare en femtedel målpunkt i innerstaden. Högst är andelen för arbetsresor, med närmare 25 procent.
- För service- och varustransporter har 25-30 procent målpunkt i innerstaden.
- Av arbetsresorna till innerstaden sker närmare 60 procent under de tider avgifter skulle tas ut (enligt exemplet på avgiftssystem). Däremot äger en mycket liten andel av såväl tjänsteresor som inköpsresor rum under dessa tider.

- Under avgiftsbelagd tid utförs lite drygt en fjärdedel av näringslivets transporter av varor och tjänster. Nedanstående figur visar att det endast är serviceresor med personbilar som har en markant topp under rusningstiden på morgonen.



Figur: Fördelning av näringslivets transporter över dygnet (1998).
Källa: NÄTRA.

- Sammantaget passerar en blygsam andel av samtliga bilresor och biltransporter i länet de tänkta avgiftssnitten under avgiftsbelagd tid: ca 4 procent av arbetsresorna, mindre än en halv procent av inköpsresor och tjänsteresor och 5-10 procent av service- och varutransporter.

Trängselavgifternas effekter på transportflödena

En trafikmodell har använts för att beräkna de förändringar som uppstår i transportflöden och transporttider som följd av trängselavgiften. Modellkörningarna har gett följande resultat jämfört med en situation utan avgifter:

- Enligt modellberäkningarna kommer trafikarbetet i innerstaden att minska med cirka 25 procent under maxtimmen om antaget avgiftssystem införs.

- Biltrafiken kommer att öka längs den avgiftsfria passage alldeles utanför innerstaden som går från Nacka via Södra Länken, Essingeleden och norr om Lilljansskogen till Lidingö.
- Med antaget avgiftssystem kommer trafikmängden på Essingeleden öka vilket leder till att hastigheten minskar något.
- Om även Essingeleden beläggs med avgift kommer biltrafiken där att minska med cirka 20 procent i mest belastad färdriktning.
- Den minskade trängseln leder till att körhastigheten ökar, framför allt i innerstaden. På Söderleden och Klarastrandsleden stiger den genomsnittliga hastigheten med 10-20 km/tim under avgiftsperioderna.
- Om även Essingeleden avgiftsbeläggs kommer medelhastigheten på denna led att stiga med ca 10 km/tim.
- De tidsvinster som uppkommer är som regel relativt små. Exempelvis skulle körtiden mellan Årsta partihallar och Västermalmsgallerian minska med 2 minuter.

Företagsintervjuer

För att ge en bild av hur det enskilda företaget skulle påverkas av trängselavgifter har tio Stockholmsföretag intervjuats. I intervjuerna har uppgifter tagits in om transporterens omfattning, hur dessa skulle påverkas av trängselavgifterna och hur företagen skulle agera.

Att tio företag intervjuats betyder att det rör sig om s k fallstudier. Det går med andra ord inte att från dessa intervjuer göra en bedömning av hur stora effekterna av trängselavgifter kommer att bli för regionens näringsliv som helhet. Syftet med intervjuerna har istället varit att ta fram *exempel* på olika typer av effekter och agerande som kan bli följderna av trängselavgifterna.

De stora företagen som distribuerar dagligvaror har en hög andel transporter som skulle avgiftsbeläggas. Exempelvis uppger ICA att antalet gränspassager skulle utgöra 30-40 procent av de totala leveranserna. Per vecka skulle cirka 300 passager beröras.

Securitas Larm är exempel på företag som inte i lika stor utsträckning kör under avgiftsbelagd tid. Serviceteknikerna börjar omkring 09.00 och drabbas därför inte. Installationspersonalen börjar 07.00 och hamnar därför inte heller inom intervallet.

Däremot kommer en del av hämtningarna från centrallagret att drabbas.

Några av företagen har gjort översiktliga kalkyler över de kostnadsökningar som avgiften skulle kunna leda till. Resultaten av dessa kalkyler är inte helt jämförbara men bör kunna ses som en indikator på vilka storleksordningar det kan komma att röra sig om. För flera företag gäller att avgiften kommer att leda till en höjning av transportkostnaderna i storleksordningen 5-10 procent. Även om avgiften i absoluta tal kan uppgå till avsevärda belopp är dess andel av värdet på den transporterade varan/tjänsten dock i de flesta fall obetydlig.

Som regel bedömer företagen de eventuella tidsvinster som små. Detta kan bero på att de inte tror att medelhastigheten kommer att förändras avsevärt just på de sträckor de trafikerar. Det kan också vara ett uttryck för att de eventuella tidsvinster är av så liten omfattning att de inte går att översätta till minskade kostnader eller ökade intäkter. En annan förklaring är att några företag (t ex Securitas Larm) har få transporter under rusningstid. Det finns dock företag som menar att det kan finnas möjlighet att spara in en bil (SITA).

De flesta företag pekar på risken att nya köer uppkommer. Det gäller dels på avgiftsfria leder som t ex Essingeleden, dels på tider före och efter avgiftsintervallen. Av det skälet är det svårt att bedöma hur stora de sammanlagda nettoförändringarna i körtider blir.

För flertalet företag utgör avgiften en obetydlig andel av priset på den vara som transporteras. (Undantag är bland annat de företag som säljer enbart transporttjänster.) Därför ter det sig inte motiverat för dessa företag att enbart som följd av trängselavgifterna höja priset. Samtidigt tyder dock svaren på att förr eller senare kommer de höjda omkostnaderna att betalas av kunderna. Även i transportföretagen förefaller det som om kostnaderna helt eller delvis kommer att övervältras på kunden. Eftersom alla företag drabbas av liknande kostnadshöjningar kan det också förekomma branschgemensamma prishöjningar.

Av svaren att döma kommer trängselavgifterna inte att leda till några stora förändringar i uppläggnings av företagens transporter. Av olika skäl kommer företagen varken att ändra tidsschemat för transporterna eller rutterna. En vanlig reaktion på frågan var att företagen redan i nuläget strävar efter att minimera körsträckor och undvika köer. En förklaring till att tidsschemat inte kan ändras är

att det är kunderna som avgör leveranstiderna. Några företag kan tänka sig mindre justeringar av rutterna.

Trots olikheterna mellan företagen blir slutsatsen att intervjuresultaten stöder den vanligt förekommande uppfattningen att ökade transportkostnader får en mycket begränsad inverkan på företagens transporter. Ingenting tyder på att transportererna skulle minska i omfattning, inte heller skulle transporterernas fördelning över dygnet påverkas. Mycket litet pekar på att rutterna skulle förändras i någon mera betydande omfattning. Trängselavgifterna skulle sålunda inte ha någon märkbar styrande effekt när det gäller företagens transporter.

Effekter på företagens lokalisering

Med hjälp av en lokaliseringsmodell har trängselavgifternas långsiktiga effekter på arbetsplatsernas lokalisering analyserats.

- Modellkörningarna visar att trängselavgifter i ett längre tidsperspektiv kommer att påverka lokaliseringen av arbetsplatser.
- Resultaten pekar på att antalet arbetsplatser inom det avgiftsbelagda området minskar med cirka 10 000 eller drygt 3 procent. Området närmast utanför ökar med 8 000 eller 4 procent, medan de mer perifera delarna av regionen ökar med knappt 1 procent.
- Effekterna måste betraktas som måttliga eftersom det kan ta 20-30 år innan de förverkligas fullt ut. Slutsatsen blir därför att trängselavgifter har en signifikant inverkan på företagens lokalisering men att denna jämfört med andra lokaliseringsfaktorer är relativt liten.

Övriga effekter

Övriga indirekta effekter kommer att bli relativt små, givet den utformning av avgiftssystemet som legat till grund för rapporten.

Företagens tjänsteresor antas likna företagens transporter av varor och tjänster i det avseendet att de är tämligen okänsliga för kostnadsförändringar. Av det skälet finns det anledning att anta att dessa resor inte påverkas nämnvärt av trängselavgifter. Körningar med trafikmodeller visar också att förändringarna i tjänsteresandet

som följd av trängselavgifterna är helt försumbara. Någon minskning av antalet tjänsteresor kan inte noteras. Inte heller sker någon övergång från bil till kollektivtrafik.

En mycket låg andel av tjänsteresorna företas under de tider trängselavgifter skulle tas ut. Mindre än två procent av det totala antalet tjänsteresor i länet skulle passera tullgränserna under avgiftstid.

Uppgifter från de resvaneundersökningar som SIKA låtit utföra visar att en mycket liten andel av inköpen i regionen utförs med bil under de tider trängselavgifterna skulle gälla. Enligt statistiken skulle det röra sig om mindre än en halv procent av det totala antalet inköpsresor i länet. Slutsatsen blir därför att med det avgiftssystem som diskuterats i denna rapport kommer trängselavgifter inte att få någon märkbar effekt på inköpsmönstren. Tilläggas bör att här spelar avgiftssystemets utformning sannolikt en viktig roll för effekterna. Om avgifter tas ut under en större del av dagen och även under lördagar lär effekterna bli väsentligt större.

Mindre än fyra procent av arbetsresorna i länet utgörs idag av bilresor som passerar den tänkta tullgränsen under avgiftstid. För dessa resor kommer dock avgiften att innebära en påtaglig ökning av reskostnaden även om hänsyn tas till den minskade restid som uppkommer. Om den sk generaliserade reskostnaden beräknas – i vilken tidsvinsten värderas i pengar och summeras med trängselavgiften – blir den genomsnittliga kostnadshöjningen för bilpendlare till innerstaden cirka 15 procent.

Ett räkneexempel kan belysa några av de regionalekonomiska konsekvenserna. Antag att företagens avgifter i sin helhet kommer att övervältras på kunderna och att samtliga kostnadshöjningar till slut betalas av hushållen i länet. Det skulle innebära att hushållens disponibla inkomst minskar med ett belopp motsvarande 100-200 miljoner kronor. År 2000 uppgick hushållens disponibla inkomster i Stockholmsregionen till sammanlagt cirka 250 miljarder. Det betyder att av dessa inkomster mindre än en tiondels procent tas i anspråk för att täcka den del av trängselavgiften som betalats in av företagen.

Även användningen av de influtna avgifterna kommer att påverka regionens ekonomi. Om medlen används för investeringar i Stockholmsregionen, vilka annars inte skulle ha kommit till stånd, ökar produktionen av varor och tjänster och därmed inkomsterna i regionen. Hur stor ökningen blir, beror på hur stor del av investeringen som kommer att leda till sysselsättning i regionen

och hur mycket som köps in från andra delar av landet och från utlandet. I detta fall ersätts, enkelt uttryckt, bortfallet i hushållens disponibla inkomster till en del av inkomster genererade av nya investeringar i regionen. Om däremot avgifterna går till statskassan för användning i andra delar av landet uppstår inga sådana effekter.

Några slutsatser

En genomgående slutsats i denna rapport har varit att trängselavgifternas effekter på näringslivet sannolikt är av begränsad omfattning. Till en del beror detta på att i det avgiftssystem som studerats tas avgift ut endast under de tider på dygnet när trängseln är påtaglig. Under dessa timmar passerar en relativt liten del av regionens transporter de tilltänkta avgiftssnitten. Andra typer av avgiftssystem kan sålunda resultera i andra slutsatser. Vid en diskussion om trängselavgifternas konsekvenser är det därför nödvändigt att vara tydlig med definitionen av begreppet "trängselavgift".

Samtidigt finns det mycket som tyder på att avgiftens direkta effekter på företagens kostnader är små. Inte heller förefaller den indirekta effekten via uppkomna tidsvinster vara av någon större omfattning. Avgiftens styrande effekt på företagens transporter är med andra ord begränsad. Det talar för att även vid andra utformningar av avgiftssystemet kommer effekterna på företagens transporter att vara måttliga. Det finns dock anledning att understryka att företagen arbetar under vitt skilda förutsättningar och att det därför finns tydliga undantag från de allmänna slutsatserna.

De beräkningar som gjorts med hjälp av bland annat trafik- och lokaliseringsmodeller pekar på att även många indirekta effekter blir små i det avgiftssystem som studerats. Det gäller företagens tjänsteresor, deras rekryteringsomland, kundunderlaget för detaljhandel och serviceföretag, arbetsplatsernas lokalisering samt regionens ekonomi. Effekterna för detaljhandeln är dock sannolikt i hög grad beroende av hur avgiftssystemet utformas.

Avgifter som tas ut under en del av dagen i delar av vägnätet leder till att trafiken omfördelas i tid och rum vilket i sin tur kan skapa nya köer. Det är därför viktigt att avgiftssystemet utformas på ett sätt som minskar dessa olägenheter. Ett sådant system måste bortse från kommungränser och inte heller göra skillnader mellan statliga och kommunala vägar.

Bilaga 6

Sammanfattning av Fördelningseffekter av trängselavgifter

ÅF Trafikkompetens

Utredningen i korthet

Inledning

Föreliggande arbete om fördelningseffekter av trängselavgifter har utförts under våren 2003 på uppdrag av Stockholmsberedningen, med syftet att utreda fördelningseffekter för privatresenärer av trängselavgifter. Arbetet har utförts av ÅF-Trafikkompetens AB i samarbete KJ Samhällsekonomi.

Hos ÅF-Trafikkompetens har Kerstin Blomquist och Hélène Bratt svarat för modellberäkningar av biltrafikflöden, förändrat beteende samt pris- och restidseffekter till följd av trängselavgifter. Mikael Eriksson och Chris Halldin har svarat för modellberäkningar av effekter av utökad kollektivtrafik. Kjell Säfvestad har svarat för sammanhållning av arbetet. Kjell Jansson (i KJ Samhällsekonomi) har svarat för huvuddelen av analyserna av materialet och rapportförfattandet.

Uppdraget

Uppdraget är att beskriva fördelningseffekter för privatresor av trängselavgifter. Fördelningseffekter av någon åtgärd, exempelvis trängselavgifter, innebär att vissa anser sig få det bättre och andra sämre jämfört med om åtgärden inte vidtogs. Syftet med detta arbete är enbart att beskriva hur fördelningseffekterna ser ut för olika trafikantgrupper.

Vi definierar trängselavgifter som ett medel att låta biltrafik bära kostnaderna av den fördröjning den förorsakar övrig bil- och busstrafik. Detta leder till en minskning av biltrafiken. Härigenom ökar framkomligheten i trafiksystemet. Vi tillämpar ett räkneexempel för Stockholmsregionen. Det bör dock vara möjligt att dra mer allmängiltiga slutsatser av dessa räkneexempel. De två avgiftsalternativen som studerats i utredningen specificeras sammanfattande i följande tabell.

	Huvudstudie	Bistudie
Avgiftssnitt	Till och från innerstaden, i princip innanför "Ringén". Lidingö utanför	På infartslederna, i princip utanför "Ringén"
Avgiftsperiod	Högtrafik 06-09 och 15-18	Högtrafik 06-09 och 15-18
Trafikriktning	In och ut från innerstaden	In mot regioncentrum fm och ut em
Avgiftsnivå	30 kronor per passage	30 kronor per passage

I huvudstudien belyses effekter av att avgiftsbelägga såväl resor till som från innerstaden under högtrafiktid. I bistudien renodlas frågan till att gälla trafiken in mot innerstan på morgonen och ut från innerstan på eftermiddagen. Avgiftsnivån 30 kronor per passage innebär t ex att den typiska arbetsresan med bil fördyras med 60 kronor per dag. Vår studie belyser fördelningseffekterna för privatesor utifrån fyra frågeställningar.

Vilka grupper berörs av trängselavgifter och hur stora är grupperna?

Av dem som berörs av trängselavgifter är de som företar arbetsresor i majoritet, varav antalet kvinnor är mindre än hälften av antalet män. Därefter berörs antalsmässigt tjänsteresenärer mest. Pensionärer, studerande, hemarbetande, arbetslösa och ensamstående med barn är grupper som skulle beröras i mycket liten omfattning.

Hur påverkas respektive grupp?

Trängselavgifter kan sägas vara ett sätt att är en reglera med pris istället för med kötid. När trängselavgifter införs vinner de som fortsätter att åka bil restid. För de flesta bilister som vinner restid väntas värdet av denna tidsvinst understiga avgiften, d v s de blir ändå nettoförlorare. Av dem som förlorar på avgifterna är bilister från låginkomstområden väsentligt färre än bilister från höginkomstområden och de förlorar mindre netto per resa. Bland förlorarna utgör ensamstående med barn några få procent. Speciellt för vissa tjänsteresenärer kan tidsvinsten bli mer värd än avgiften.

Kan negativa effekter kompenseras?

Avgifterna innebär mindre trängsel och förbättrad miljö. Bussarna kommer fram lättare vilket innebär kortare restider och bättre regularitet, men att fler åker kollektivt innebär också att det blir trängre på bussar och tåg. Med *kompensationer* i form av förbättrad kollektivtrafik, främst i form av fler och tätare turer och direktbusslinjer, kan försämringarna för bilister som övergår till kollektivtrafik reduceras något. Många av dagens kollektivtrafikanter skulle få bättre standard dels genom bättre framkomlighet för bussarna dels genom utbudsökning av kollektivtrafiken.

Andra kompenserande åtgärder såsom sänkt kommunalskatt, lokalt sänkt fordonsskatt, bättre infartsparkeringar etc. är också tänkbara. Alla kompensationer är emellertid "trubbiga" genom att de måste vara generella. Det går ju inte att styra kompensationer enbart till dem som berörs av avgifterna. Att kompensationer över huvud ska vara möjliga beror på hur de prioriteras politiskt.

Trängselavgifter till och från centrumområde eller på infartslederna mot området?

Analysen tyder på att avlastning på huvudvägnätet för ökad framkomlighet kan uppnås med lägre avgift i alternativet med avgifter på infarterna än i alternativet med avgifter på resor till och från innerstaden genom att fler skulle bli berörda. Avgifter på infarterna jämfört med avgifter till och från innerstaden berör något färre kvinnor och andelen ensamstående med barn som berörs är något lägre.

Sammanfattning

Uppdraget är att beskriva fördelningseffekter för privatresor av trängselavgifter.

Trängselavgifter för trafik är ingen ny uppfinning. Redan 1920 analyserades och rekommenderades sådana av den engelske ekonomen A. C. Pigou. Under de senare decennierna har ett antal utredningar om olika slag av avgifter på biltrafik genomförts både utomlands och i Sverige. I dessa har miljöargumentet successivt fått en alltmer central roll vid sidan om trängselargumentet. En annan motivering för vägavgifter har varit att erhålla finansieringsmedel.

EU-kommissionen har förespråkat trängselavgifter bland annat med hänvisning till de mycket stora kostnader som trängsel men också miljöskador och olyckor medför. Härvid bör dock observeras att trängselproblemen och miljöproblemen är väsentligt mindre i svenska städer än i de större städerna i övriga Europa. Det politiska intresset har emellertid varit svalt på de flesta håll, även om trängselavgifter har införts i Singapore på 1970-talet och i London i februari 2003.

Varför uppstår fördelningseffekter?

Fördelningseffekter av någon åtgärd, exempelvis trängselavgifter, innebär att vissa anser sig få det bättre och andra sämre jämfört med om åtgärden inte vidtogs.

Att införa trängselavgifter innebär att introducera ett inslag av marknadsekonomi på ett område där ett sådant inslag hittills saknats. Trängselavgifter möjliggör ett val mellan pengar och restid utifrån bilisternas egna preferenser. Denna flexibilitet brukar betraktas som en av marknadsekonomin största förtjänster. Denna typ av effektivitetsvinst förekommer redan inom andra delar av transportsektorn. Exempelvis tillämpas olika priser på olika tåg- och flygförbindelser, bland annat differentierade efter beläggningsgrad, d v s trängsel.

Genom trängselavgifter kommer bilister, som väljer att inte ändra sitt resbeteende, att få bära kostnaden – grovt beräknad – av den fördröjning de förorsakar övrig trafik. De bilister som avgifterna tränger undan föranleder inte längre någon sådan fördröjning och ”belönas” med att inte behöva betala någon avgift. Trängselkostnaden betalas av dem förorsakar trängseln medan de bilresenärer som anser att tidsvinsten är mindre värd än avgiften

avstår från bilresan. Därmed uppstår en samhällsekonomisk vinst. Denna vinst är emellertid knappast jämnt fördelad mellan olika grupper. Vissa grupper vinner till följd av ökad framkomlighet och förbättrad miljö, som är själva syftet med avgifterna. Andra grupper förlorar genom att avgiften är större än värdet av tidsvinsten eller genom att avgiften tvingar dem till ändrat resbeteende.

I detta arbete tas inte ställning till huruvida fördelningseffekterna av trängselavgifter är att betrakta som positiva eller negativa, med eller utan kompenserande åtgärder. Syftet är enbart att beskriva hur fördelningseffekterna ser ut för olika trafikantgrupper.

Uppläggningsen av en fallstudie

Huvuddelen av detta arbete utgörs av en fallstudie ”S”, som innehåller konkreta räkneexempel för trängselavgifter i Stockholm. För denna fallstudie indelas bostadsområden i Stockholms län i tre olika kategorier efter medelinkomst (låg, medel, hög), och för var och en av dessa beskrivs resmönster och konsekvenser för följande sju trafikantgrupper:

- Förvärvsarbetande män, tjänsteresor
- Förvärvsarbetande kvinnor, tjänsteresor
- Förvärvsarbetande män, resor till och från arbetet, d v s exklusive tjänsteresor
- Förvärvsarbetande kvinnor, resor till och från arbetet, d v s exklusive tjänsteresor
- Pensionärer
- Studerande
- Övriga (exempelvis hemarbetande, arbetslösa)

Pensionärer, studerande och övriga antas inte göra tjänste- eller arbetsresor.

Dessutom ser vi på effekterna för olika *typer av hushåll* oavsett vilken av ovanstående grupper de tillhör:

- Hushåll utan barn
- Två vuxna med barn
- Ensamstående med barn

Vi beskriver också effekter för resor från områden i länet med olika medelinkomst. Områdena indelas efter medelinkomst i tre kategorier:

De 25% av områdena som har lägst medelinkomst placeras i kategori Låg.

De 25% av områdena som har högst medelinkomst placeras i kategori Hög.

Mellanliggande 50% av områdena placeras i kategori Medel.

Eftersom antalet områden i länet som kategoriseras är relativt stort, över 200, antar vi att resor från låginkomst-, medelinkomst- och höginkomstområden är relativt liktydigt med låginkomsttagares, medelinkomsttagares och höginkomsttagares resor.

Vi analyserar i en huvudstudie en trängselavgift om 30 kr på innerstadssnittet i Stockholm, *både in och ut från innerstaden* under perioderna 6-9 och 15-18. Innerstaden utgörs av Malmarna, Gärdet, Hjorthagen, Essingeöarna och Hammarby Sjöstad. Lidingö och Nacka kommun ligger utanför avgiftssnittet. I en bistudie förutsätts en trängselavgift om 30 kr i körriktning in mot centrum under perioden 6-9 och i körriktning ut från centrum under perioden 15-18. Effekter av kompenserande åtgärder i form av förbättrad kollektivtrafik beaktas endast för huvudalternativet.

Vilka grupper skulle beröras av trängselavgifter?

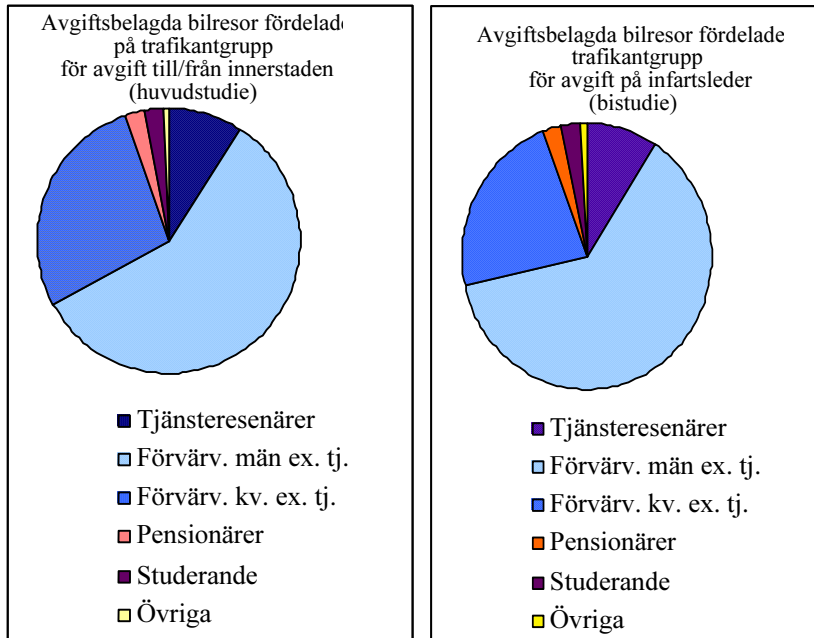
Utan beräkningar av trängselavgifternas effekter för olika grupper ger redan uppgifter om olika gruppers resmönster en grov uppfattning om sannolika fördelningseffekter. Av resmönstret kan man sluta sig till vilka grupper som skulle utsättas för avgift.

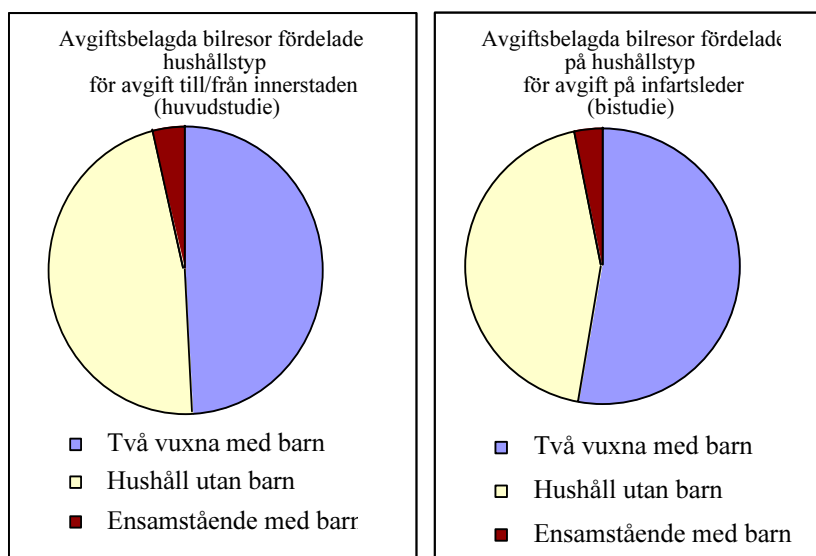
Andelen som reser med bil jämfört med kollektivtrafik är störst för gruppen förvärvsarbetande män följd av gruppen förvärvsarbetande kvinnor. För resande med mål eller start i innerstaden är andelen bilresor lägre för samtliga trafikantgrupper.

Av alla privatbilresor som boende i Stockholms län företar under ett vardagsdygn, ungefär 1,5 miljoner, skulle drygt 8 procent (130 000) avgiftsbeläggas i huvudalternativet respektive drygt 10 procent (160 000) i bialternativet. Av de bilresor som skulle beröras av avgifterna är mer än 8 av 10 arbetsresor. Av dessa arbetsresor står i alternativet med avgifter till och från innerstaden

kvinnor för en tredjedel av resorna. I alternativet med avgifter på infartslederna står kvinnor för en fjärdedel av berörda arbetsresor.

I nedanstående diagram visas hur de resor, som skulle beläggas med trängselavgift med dagens resmönster, fördelas på trafikantgrupper respektive på typer av hushåll.





Av de resor som skulle avgiftsbeläggas görs 5-6 procent av grupperna pensionärer, studerande och övriga (i huvudsak hemarbetande och arbetslösa) för båda avgiftsalternativen. Ungefär 3 procent av de avgiftsbelagda resorna görs av ensamstående med barn.

Hur fördelningseffekter för trafikantgrupper beräknas

Bilister som utsätts för trängselavgifter kan delas in i följande kategorier:

1. de som inte ändrar sin restidpunkt och
 - a. fortsätter att åka bil
 - b. åker kollektivt
 - c. väljer annat resmål
2. de som avstår från att resa
3. de som väljer annan restidpunkt

I studien modellberäknas effekterna för grupperna 1 och 2. Effekter för grupp 3 kan inte modellberäknas. Med tanke på syftet med trängselavgifter, att minska trängseln, är påverkan på grupp 3 i huvudsak positiv eftersom resandet sprids ut över tiden, men viss negativ effekt kan uppstå med ökad trängsel omkring avgiftsbelagd

tid. Dessa effekter borde om möjligt studeras i en fördjupad studie men effekterna är förmodligen små just för det system som antagits för detta räkneexempel där avgiftsbelagd tid är så lång som tre timmar.

Effekter för olika grupper anges i form av restidsvinster och prishöjning för resorna Dessutom anges effekterna i form av ett samlat mått på trafikanternas resuppostring, eller reskostnad. Detta mått innehåller både restidsförändring och prisförändring och kallas här trafikantkostnad (ibland också generaliserad kostnad). Restiden har då omvandlats till kronor via ett s.k. tidsvärde. Detta tidsvärde anger hur mycket, enligt undersökningar, trafikanter är villiga att betala för att få kortare restid, alternativt vilken ersättning de skulle kräva i kronor om de får längre restid. Om vissa trafikanter förlorar mer i pengar än de vinner i restid betyder det att trafikantkostnaden har ökat, d v s att prishöjningen är större än värdet av restidsbesparingen. Att använda måttet trafikantkostnad är praktiskt genom att det speglar trafikantens hela uppostring för resan, i tid och pengar. En minskad trafikantkostnad kan vi kalla trafikantvinst och en ökad trafikantkostnad kan vi kalla trafikantförlust.

I räkneexemplen i detta arbete studeras avgiftssystem med två typer av avgiftsbelagda vägvagnsnitt men bara för en relativt lång tidsperiod förmiddag och eftermiddag och endast för en avgiftsnivå. Andra utformningar är naturligtvis möjliga, liksom andra antaganden om tidsvärderingar. Varje utformning skulle ge en specifik uppsättning beräknade mått på vinster, förluster, avgiftsintäkter etc. som kan avvika från de effekter som har beräknats här. För avgiftssystem som avser högtrafiktid spelar emellertid den avgiftsbelagda periodens längd och avgiftsnivån förmodligen liten roll för fördelningseffekterna. De andelar av olika bilistgrupper som berörs är i stort sett oberoende av avgiftens storlek även om nivån på förlust respektive vinst blir olika.

En, fem eller femton minuters tidsvinst för 30 kr

Trängselavgifter enligt huvudalternativet beräknas medföra betydande minskningar av antalet bilresor till och från innerstaden. Trafikarbetet, d v s antal fordonskilometer i innerstaden beräknas minska med 25 procent. Dessa beräknade minskningar av antal resor respektive trafikarbete kan vara över- eller underskattade av modellen. En sak som bör beaktas är att tillämpad modell

prognostiserar att en del bilister kommer att ändra resmål när avgifter införs. Speciellt vad gäller arbetsresor är detta något som kan inträffa först på längre sikt. Bland annat därför är här beräknat antal bilister som väljer att inte betala avgiften, och därmed också bortfallet av bilresor, överskattat åtminstone på kortare sikt.

I verkligheten är det endast praktisk tillämpning som visar trafikminskningens storlek och som därmed möjliggör anpassning av avgiften till vad som anses vara lämplig nivå med tanke på önskad reduktion av trängsel- och miljöproblem.

En trafikminskning innebär mindre trängsel och därmed snabbare resor. Förkortningen av restiden är dock inte densamma under hela den avgiftsbelagda perioden och den är inte densamma för alla resrelationer.

De som väljer att betala trängselavgifter i huvudalternativet – avgifter till och från innerstaden – beräknas tjäna i *genomsnitt* knappt 5 minuter per enkelresa. Enligt de antagna tidvärdena bedöms de flesta privatbilister, i huvudsak arbetsresenärer, inte värdera denna restidsvinst till så mycket som 30 kr och är alltså förlorare. Modellens resultat visar dock att vissa tjänar bara omkring 1 minut medan andra tjänar 10-15 minuter. Många av de arbetsresenärer och tjänsteresenärer som tjänar mest tid kan därför i själva verket bli vinnare. Dessutom bör påpekas att den modell vi använder förutsätter en tidsvärdering av tjänsteresenärer som torde vara alltför låg för många av dessa. Vår bedömning är därför att en majoritet av tjänsteresenärerna i själva verket bör göra en nettovinst av avgift och tidsvinst.

Eftersom vi arbetat med den *genomsnittliga* tidsvinsten och avgiften tillsammans förlorar enligt beräkningarna samtliga de trafikantgrupper vi beaktar, inklusive tjänsteresenärer. Redovisade resultat bör därför tolkas på följande sätt. 1. Den beräknade genomsnittliga förlusten för privatbilister, exklusive tjänsteärenden, bör vara rimlig (givet modellens egenskaper) men vissa bilresenärer gör något större förluster än som beräknats och vissa andra gör vinster som inte märks i redovisningen. 2. Tjänsteresenärer med högre tidsvärdering än vad som antagits här skulle göra vinster, vilka heller inte märks i redovisningen.

Generellt sett bör huvuddelen av yrkestrafiken tjäna på avgifterna genom hög värdesättning av minskade transporttider, men effekter för yrkestrafik är inte något huvudtema i detta arbete.

Vi har beräknat att de bilister som berörs av avgifter i huvudalternativet kan reagera på avgifterna på olika sätt. Tjänsteresenärer förväntas ändra beteende i minst omfattning, d v s

fortsätta köra bil, medan resenärer med andra ärenden som inköp och besök ändrar beteende i störst omfattning. Ändrat beteende definieras här som att de väljer att åka kollektivt, att cykla, att gå, att avstå från att resa eller att ändra restidpunkt. För alla ärenden utom tjänsteärende beräknas val av kollektivtrafik vara det mest attraktiva (minst kostsamma) alternativet till att betala trängselavgiften.

I de resrelationer som inte berörs av avgifter beräknas antalet bilresor öka, beroende på ökad framkomlighet, men denna effekt beräknas vara liten.

Vi övergår nu till att beskriva hur den beräknade *genomsnittliga* trafikantkostnadsökningen beräknas bli fördelad på olika grupper.

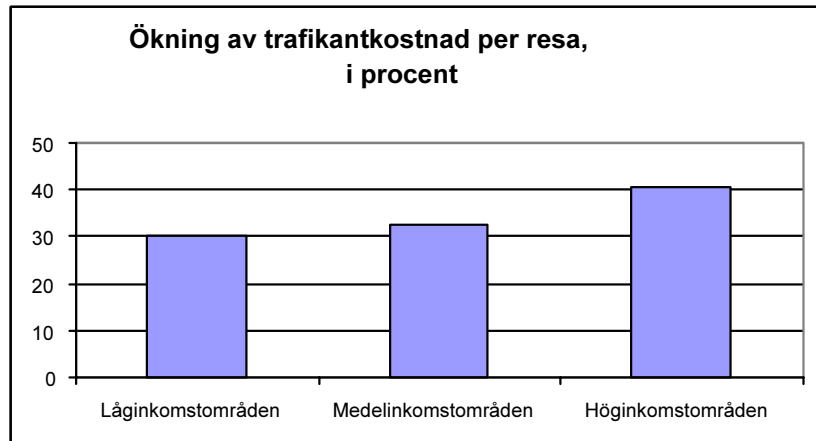
Skillnader för olika grupper

Det finns skäl att påpeka att studien avser olika grupper som på olika sätt påverkas av trängselavgifterna för att kunna visa på effekter i trafiksystemets användning. Inom grupperna finns en stor spridning och när man talar om individer blir naturligtvis varje enskilt fall unikt.

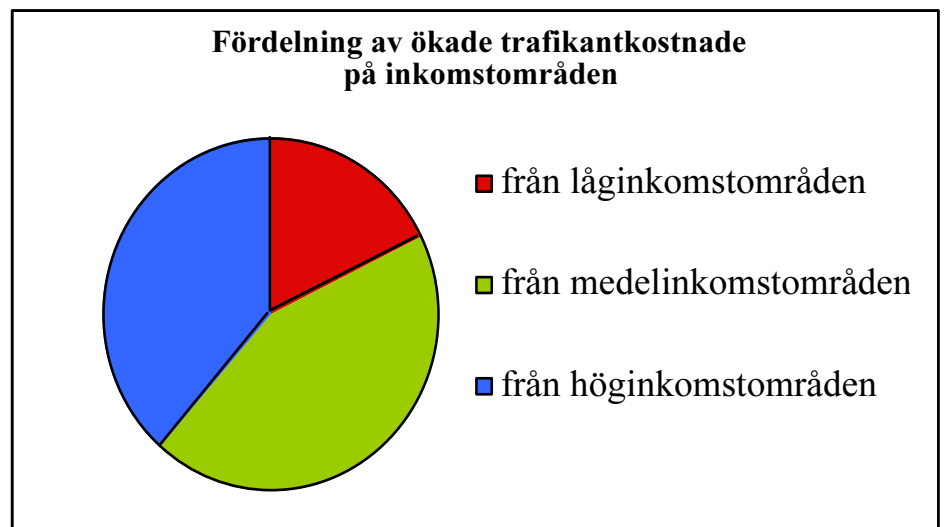
Den enskilde låginkomsttagaren kan sägas förlora mest genom att han/hon har lägre betalningsförmåga än andra. För att bedöma de sammanlagda fördelningseffekterna bör man emellertid beakta även förlusten per resa och antalet individer i olika inkomstgrupper som skulle beröras.

I nedanstående diagram visas den beräknade procentuella ökningen av trafikantkostnaden per resa för bilister i resrelationer med avgift till och från innerstaden för resor från områden med tre olika genomsnittliga *inkomstnivåer*. Det framgår att resenärer från medelinkomstområden beräknas förlora 10 procent mer än låginkomsttagare (33 jämfört med 30 procent) per resa i form av trafikantkostnad. Höginkomsttagare beräknas förlora över 30 procent mer än låginkomsttagare (41 jämfört med 30 procent) per resa. Dessa skillnader i utfall mellan områden med olika inkomst beror delvis på att områden med olika inkomstnivåer har olika geografisk lokalisering. Utan avgifter har bilresor från höginkomstområden lägre pris och kortare restider än bilresor från låginkomstområden. Detta förklarar då delvis att höginkomstområden får en större kostandsökning med avgifter procentuellt sett.

Emellertid, mätt i form av restidsvinst visar resultaten också avgifterna medför att låginkomstområden tjänar mest tid och höginkomstområden minst.



I nedanstående cirkeldiagram visas hur den sammanlagda ökningen av trafikantkostnad för bilister i resrelationer med avgift till och från innerstaden fördelat på *inkomst kategorier*. Det innebär att antalet i respektive kategori multiplicerats med den genomsnittliga beräknade totala förlusten inom kategorin.

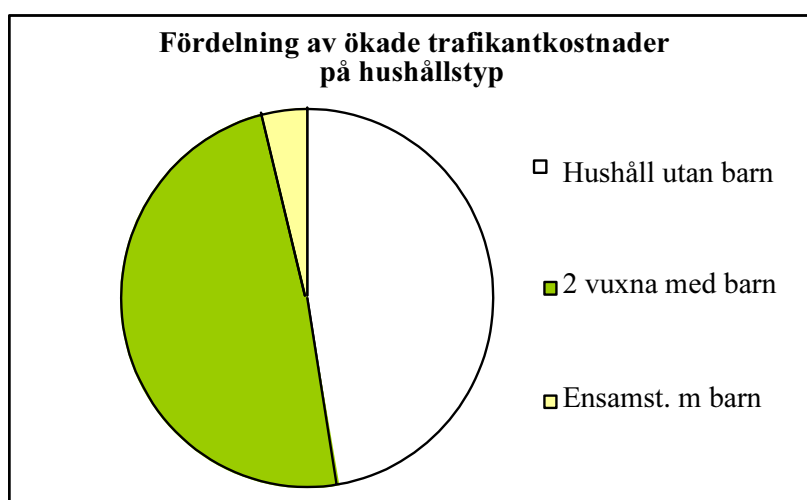


Sammantaget i hela länet förlorar låginkomsttagargruppen väsentligt mindre än medel- och höginkomsttagargrupperna, delvis beroende på att låginkomsttagargruppen reser relativt mindre med bil i de resrelationer som avgiftsbeläggs.

När man tar hänsyn till det antal som berörs inom varje inkomstkategori blir det än mer markerat att höginkomsttagargruppen gör de största förlusterna och låginkomsttagargruppen de minsta.

Av de sammantagna trafikantförlusterna i de relationer som avgiftsbeläggs utsätts grupperna studerande, pensionärer, hemarbetande och arbetslösa för sammantaget ungefär 3 procent av dessa förluster.

I nedanstående cirkeldiagram visas hur de sammanlagda trafikantförlusterna för bilister i resrelationer med avgift till och från innerstaden fördelas på hushållstyper.



Kollektivtrafikanterna kan bli vinnare

Kollektivtrafikresorna under högtrafiktid beräknas öka med omkring 10 procent till följd av trängselavgifterna. Trängselavgifter utan vidare åtgärder leder därmed till ökad trängsel inom kollektivtrafiken.

Den minskade trängsel och ökade framkomlighet som trängselavgifter medför innebär samtidigt förbättrad regularitet för

bussar i innerstaden och kortare körtider. Därmed sjunker kostnaderna för busstrafiken. Kollektivtrafikanterna får kortare restider och de kan få kortare väntetider när bussarna avgår med större regelbundenhet.

Ett förväntat krav om trängselavgifter införs är utökad kollektivtrafik, dels för att motverka ökad trängsel inom kollektivtrafiken dels för att försöka åstadkomma viss kompensation.

Utökad kollektivtrafik kan endast i begränsad omfattning åstadkommas med spårtrafik. I huvudsak antas kollektivtrafikförstärkningen därför ske genom ökad busstrafik, speciellt i form av fler direktbusslinjer från ett antal förorter till Stockholms innerstad. Komplement i form av fler och tätare direktbusstrafik kan av många ses som något positivt jämfört med utökad spårtrafik. Många skulle slippa matarbuss till tunnelbana och pendeltåg och kunna åka direkt till innerstaden utan byte.

Om ungefär 200 miljoner kronor per år skulle tillföras kollektivtrafiken (av de beräknade totala avgiftsintäkterna om 500 miljoner kronor), beräknas den utökade direktbusstrafiken också avlasta tunnelbana och pendeltåg så att trängseln inte skulle behöva bli större än idag. Ett sådant tillskott skulle också innebära att antalet byten mellan linjer och färdmedel skulle kunna minska med en fjärdedel. Beräkningarna tyder på att värdet för kollektivtrafikanterna av minskad trängsel och mer kollektivtrafik är högre än den antagna ökade kostnaden för kollektivtrafiken på 200 miljoner kronor. Naturligtvis finns det osäkerheter i en sådan beräkning, men om i praktiken resandefördelningen mellan linjer inte blir som beräknat kan omDispositioner göras utan större extra kostnader.

Kompensationsåtgärder är trubbiga

Antagen förbättrad kollektivtrafik gynnar dagens kollektivtrafikanter. Denna förbättring kan dock långt ifrån uppväga de förluster som de flesta bilister anser sig få av trängselavgifter.

Av beräknade avgiftsintäkter på omkring 500 miljoner kronor per år åtgår en väsentlig del till att bekosta investering och drift av själva avgiftssystemet. Om vi antar att denna systemkostnad är 200 miljoner kronor på årsbasis och om 200 miljoner kronor årligen avsätts till kollektivtrafiken skulle visst utrymme kvarstå för andra

kompensterande åtgärder. Åtgärder såsom sänkt lokal fordonsskatt, fler infartsparkeringar och fondering för vägutbyggnader har alla positiva effekter för bilresenärerna. Åtgärder som sänkt kommunalskatt i länets kommuner skulle gynna en större grupp men till priset av att effekten per individ blir mycket liten, åtminstone om den omfattar alla inkomsttagare. "Problemet" är att alla kompensterande åtgärder är tämligen trubbiga eftersom de i de flesta fall måste vara generella. Det blir också svårt att klargöra för berörda parter vad som annars skulle ha gjorts, t ex vilka infartsparkeringar och vägutbyggnader skulle ha funnits i alternativsituationen. Någon fullständig kompensteration går självfallet inte att uppnå.

Mindre biltrafik innebär också mindre luftföroreningar, även om busstrafiken samtidigt utökas. Samtidigt innebär minskade koldioxidutsläpp att kostnaderna för Sveriges klimatpolitiska åtaganden blir lägre. Förbättrad miljö kan också betraktas som en form av kompensteration främst för boende och arbetande i innerstaden. Detta skulle i sin tur kunna öka fastighets- och lägenhetspriserna i innerstaden, vilket i så fall kan betraktas som en inomregional omfördelningseffekt.

Slutligen är det värt att observera att trängselavgifter kan medföra förändringar av balansen och nivån beträffande den samhällsekonomiska lönsamheten av olika framtida trafikprojekt. Trängselavgifter skulle eventuellt kunna reducera den samhällsekonomiska lönsamheten i vissa tänkbara nya vägprojekt, genom att trafiken redan har reducerats genom avgifterna. För andra vägprojekt skulle lönsamheten i stället kunna öka, speciellt där omfördelningar i flödena medför ökad trafik. Den ökade efterfrågan på kollektivtrafik skulle också kunna innebära större förutsättningar för att exempelvis viss utbyggnad av spårsystemet kan bli lönsam.

Med tanke på sådana förändringar bör följande beaktas. Dels finns det inget som säger att man bör satsa precis det belopp som intäkter från trängselavgifter råkar ge – det lönsamma investeringsbeloppet för trafikåtgärder kan vara högre eller lägre. Dels kan förändrad balans i satsningar på olika delar av trafiksystemet i sig medföra nya fördelningseffekter.

Bilaga 7

Sammanfattning av Näringslivseffekter av trängselavgifter

Preliminär förstudierapport, KTH Infrastruktur

(Bång, Sandahl, Mattsson)

UPPDRAGET

Rapporten utgör en preliminär redovisning av den pågående förstudien inom forskningsprojektet *Näringslivseffekter av trängselavgifter* som bedrivs vid institutionen för infrastruktur, KTH. Rapporten har baserats på ett stort antal delrapporter. Förstudien beräknas vara avslutad i oktober 2003 och kommer att dokumenteras i en slutrapport från KTH infrastruktur. Förstudien påbörjades i månadsskiftet februari/mars 2003 med målet att redovisa preliminära resultat från fallstudien i slutet av maj 2003. Resultatet av förstudien skall beaktas vid framtagning av förslag till huvudstudier avseende näringslivseffekter av trängselavgifter.

Följande företag, myndigheter och organisationer har lämnat ekonomiska bidrag till projektet: Stockholms Handelskammare, Svensk Handel, Svenska vägföreningen, Fastighetsägarna Stockholm, Stockholmsberedningen, Vinnova, Vägverket, Gatu- och fastighetskontoret, Stockholm samt Stockholms läns landstings Regionplane- och trafikkontor.

BAKGRUND

Marginalkostnadsbaserad prissättning av trafikering av vägar i områden med trängsel (eng. Road Pricing eller Congestion Pricing) är en snart 50 år gammal idé som teoretiskt påvisats ha positiva effekter för såväl samhällsekonomin som trafikmiljön i det berörda vägnätet. Populärt uttryckt uppnås detta genom att ta ut trängselavgifter som minskar bilisternas benägenhet att köa. Detta ger effektivare resursanvändning samtidigt som de insamlade medlen kan användas till att främja mer produktiv verksamhet.

I Sverige har tillämpningen av trängselavgifter aktualiserats genom regeringsöverenskommelsen efter valet hösten 2002. Denna innehöll bl a en utfästelse att genomföra fullskaleförsök med trängselavgifter i Stockholm med start 2004, för vilket detaljutformningen nu pågår. Ett antal modellstudier har genomförts under våren 2003 för att uppskatta olika typer av effekter av trängselavgifter med Stockholm som fallstudie.

För att kunna identifiera, analysera och kvantifiera dessa effekter krävs ett omfattande metodutvecklingsarbete. Föreliggande rapport redovisar preliminära resultat av en förstudie som ingår i ett forskningsprogram vid KTH med denna inriktning.

SYFTE

Det övergripande syftet med forskningsprogrammet 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. Den utvecklade metodiken skall tillämpas på Stockholm för att ta fram kvantitativa resultat. Forskningsprogrammet inleds med en *förstudie* vars syfte är att

- identifiera olika typer av effekter;
- inventera, föreslå och testa metodik för effektbestämning;
- göra preliminära uppskattningar av kort- och långsiktiga effekter för Stockholms län;
- ta fram ett detaljerat program för huvudstudien.

Huvudstudien avses omfatta ett antal parallella delprojekt som stegvis utvecklar och tillämpar den i förstudien framtagna vetenskapliga metodiken för effektbedömningar på olika typer av näringsverksamhet med Stockholm som tillämpningsfall. Resultaten av delprojekten skall också ligga till grund för bedömning av aggregerade effekter med olika tidsperspektiv.

OMFATTNING AV FÖRSTUDIEN

Förstudien omfattar huvudsakligen intervjuer och enkätundersökningar samt trafikmodellstudier och innehåller följande arbetsmoment:

Precisering av förutsättningar och omfattning, Kunskapsinventering, Identifiering av effekter av trängselavgifter, Val, utveckling och test av metoder för effektstudierna, Fallstudie för Stockholm med uppskattning av storleksordningen på effekter samt på basis av erfarenheter från förstudien Framtagning av program för huvudstudien

ANTAGANDEN OCH FÖRUTSÄTTNINGAR

För såväl intervjuer och enkätundersökningar som trafikmodellstudier måste ett antal antaganden göras. Förutsättningarna för fallstudien med den tilltänkta tillämpningen av trängselavgifter i Stockholm måste beskrivas. Därutöver krävs antaganden om trafiksystemens utveckling, tidshorisont för analysen mm.

Arbetet med framtagning av scenarier har genomförts med stöd av diskussioner i en referensgrupp och i samråd med berörda myndigheter och med andra pågående parallella studier. Bl a studerades scenarier använda av TRANSEK/KTH i studien av fördelningseffekter av trängselavgifter, samt INREGIAs studie av näringslivseffekter.

Därutöver fanns preliminära uppgifter om vilken utformning de styrande i stadshuset lutade åt m.a.p. försöket med trängselavgifter i Stockholm 2004. Med detta underlag fastställdes nedan redovisat scenario.

Geografisk avgränsning: Stockholms innerstad exkl. Essingeleden

Avgiftsnivå: Basnivå 30 kr vid passage (in och ut) av ”snittet” runt innerstaden.

Tider: 6.30 – 9.30 samt 16.00 – 19.00

METODIK

Trängselavgifter har många såväl kort- som långsiktiga effekter, vars omfattning i hög grad beror på avgiftssystemets utformning och tillämpning samt användningen av de insamlade medlen. Idag saknas i stor utsträckning empiriska kunskaper om potentiella effekter. I tidigare studier genomförda av TRANSEK på uppdrag

av SIKÅ, liksom i studien av fördelningseffekter av trängselavgifter, används material från resvaneundersökningar samt makromodeller typ SAMPERS för att prediktera effekter "top-down". Resultat härav måste dock användas med *stor försiktighet* eftersom dataunderlaget och analysmetoderna inte är helt lämpade och validerade för det aktuella ändamålet.

Följande typer av intervjuer och enkäter har genomförts inom förstudien:

- Djupintervjuer. 1 - 2 timmars samtal m.h.a. en i förväg överlämnad intervjuguide
- Enkät över internet i form av en flervalsenkät
- Mängdintervju m.h.a. intervjuformulär med besökare på plats ute på fältet

Följande kategorier av personer har kontaktats:

- Representanter för företag av alla kategorier
- Representanter för transport/logistikföretag
- Enhetsföreståndare (föreståndare för enstaka butiker och centra)
- Anställda i olika typer av företag
- Besökare till besöksintensiva verksamheter

De intervjuade företag har fördelats på tre olika zoner:

- I innerstaden, dvs i det område som i första hand antas beröras av trängselavgifterna
- Norr om innerstaden
- Söder om innerstaden

PRELIMINÄRA RESULTAT

METODIK

Intervjuer enkäter

Huvuduppläggnngen med uppdelning i företagskategorier samt intervjuade personer företagsledare/anställda/besökande fungerade tillfredsställande. Attitydfrågor angående trängselavgifter medför

problem eftersom frågan är känslomässigt och partipolitiskt laddad. "Taktiska" svar kan därför förväntas. I varje form av före-studie kommer detta problem att kvarstå men i successivt minskad i omfattning pga bättre underbyggt material. I efterstudien kan frågeställningar som berör kortsiktiga effekter ersättas med studier av sk. Revealed Preference, dvs. studier av hur olika aktörer faktiskt har reagerat på avgifterna. Frågor ang. långsiktiga effekter blir fortsatt osäkra av ovan angivna skäl. Komplettering med fallstudier genom djupintervjuer och analyser för mer systematiskt utvalda företag bör testas.

Ekonomimodeller

Den i förstudien tillämpade metodiken var tillfyllest för en översiktlig bedömning av effekter på detaljhandeln. I huvudstudien bör dock reguljära marknadsmodeller tillämpas, t ex TYSK. Den hittillsvarande tillämpningen av regionalekonomiska modeller är också att betrakta som en första ansats.

Trafikmodellstudier

Trafikmodeller typ SAMPERS kan behandla resvanornas förändring som en följd av trängselavgifter när det gäller följande förändrade beteenden:

- Ändrad destination
- Ändrat färdmedelsval
- Ändrat ruttval
- Inställd resa

Modellen har nackdelen att inte kunna hantera följande aspekter:

- Ändrad restidpunkt
- Kedjeresor med flera destinationer/resändamål, t ex lämna/hämta barn på dagis
- Modellen är validerad för effekter av ändrade bilkostnader, men inte specifikt för trängselavgifter

- Modellen kan pga sin karaktär som statisk jämviktsmodell inte hantera dynamiska effekter som t ex uppbyggnad av avveckling av köbildning
- Gatunätet i innerstaden är inte kodat i detalj vilket gör det svårt att bestämma restidseffekter av trängselavgifter i detta område

PRELIMINÄRA FÖRSTUDIERESULTAT

Företagsledare

Företagen var ej tillfrågade om de vill ha trängselavgifter eller inte. Dock framkom att ca var tredje företagsledare var negativ till införandet av trängselavgifter av olika skäl, mht administration föredrog man åtgärder avseende parkeringsknoten.

Viss övervikt noterades för förväntningar av negativa lönsamhetseffekter medan 20% hade positiva förväntningar. Distributionsföretagen var i stor utsträckning positiva till trängselavgifter pga förväntad effektivitetshöjning till följd av minskad trängsel på vägar och gator.

Var fjärde företag sade sig kunna överväga en flyttning från innerstaden och var tionde en flyttning från Stockholmsregionen om trängselavgifterna kommer att utvecklas till en negativ faktor.

Anställda och besökare

Enligt enkätundersökningen var de anställda mycket negativa till trängselavgifter jämfört med åtgärder för utbyggnad av transportsystemen för kollektivtrafik och vägtrafik. Garanterad användning av insamlade trängselavgifter till dylika investeringar kan troligen påverka denna inställning.

De som utnyttjar bil för arbetspendling till innerstaden har i stor utsträckning (70%) tillgång till parkering i anslutning till arbetsplatsen till en låg kostnad (medel 17 kr/dag).

Av biltrafikanterna till innerstaden uppgav 35% att de för sina arbetsresor skulle ändra restidpunkt, 8% byta till kollektivtrafik och 2% byta till gång- och cykeltrafik om trängselavgifter införs. Ca 40% skulle bli mer negativa till att bo och/eller arbeta i innerstaden. Ca var fjärde av de negativa skulle överväga flyttning från Stockholmsregionen.

Vid intervjuerna med besökare till affärscentra i innerstaden uppgav var tredje intervjuad att man skulle göra inköpsresor dit mera sällan. Enligt analysen av detaljhandelsförsäljningen innerstaden skulle denna minska med 2%. För bilburna kunder blir minskningen ca 10%.

Användningen av insamlade trängselavgifter

Samtliga intervjuade önskar att de insamlade trängselavgifter skall användas för investeringar i vägar och kollektivtrafik med ungefär samma angelägenhetsgrad. Denna fråga är av stor vikt för acceptansen av trängselavgifter, t ex vid en kommande folkomröstning.

Trafikmodellstudier

Trafikmodellstudierna jämför ett trängselavgiftsalternativ enligt utvecklat scenario med 30 kr per snittpassage. Resultaten avser alla resändamål. Enligt modellresultaten minskar bilresorna över tullsnittet från startpunkter utanför innerstaden med 31% varav 1% inställda resor; 16% ändrat färd sätt och 14% ändrad destination. Bilresorna från innerstaden över tullsnittet minskar med 35% (5% inställda resor; 12% ändrat färdmedel och 18% ändrad destination). Siffrorna är svåra att jämföra med enkätresultaten eftersom med undantag för besöksintervjuerna dessa främst endast avser arbetsresor för vilka byte av restidpunkt var den "populäraste åtgärden".

Modellstudierna visar på minskat biltrafikarbete (fordonskm resp fordonstimmar) i innerstaden med 10% vid trängselavgifter. Detta ger under fm högtrafiktid sänkt medelhastighet på Essingeleden söderifrån med ca 10% och höjda medelhastigheter på E4 Uppsalavägen och E18 -Roslagsvägen med 7 resp 37%. På Klarastrandsleden höjs medelhastigheten med ca 50% vid införandet av trängselavgifter, medan effekten avseende innerstadens huvudgatunät som helhet beräknas blir försumbar.

Restidsmätningar

Restidsmätningar på infartslederna har utförts under morgontimmarna 06:30-10.00. Resultaten visar att högtrafiktiden

med viss variation mellan olika infarter varar mellan 07.15 till 09.00. Medelhastigheten under denna tid ligger inom ett intervall på 25 - 50 km/h för på E4:s infarter och 15 - 20 km/h på E18 Norrtäljevägen, vilket är avsevärt lägre än modellberäkningens uppskattningar.

Därutöver har restiderna mätts på huvudgator på malmarna och på en slinga runt city. Resultaten visar att medelhastigheten minskar från ca 25 m/h på morgonen till 10-20 km/h från 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 (exempel Strandvägen från Djurgårdsbron till Nybroplan med en restid på 40-60 minuter). Trängselavgifterna kan därför inte förväntas ge upphov till starkt förbättrad framkomlighet för biltrafiken i innerstaden, härför erfordras också en trafikteknisk översyn av flaskhalsar.

Detaljhandelns lönsamhet

Utredarnas bedömning är att lönsamheten för detaljhandeln i innerstaden kommer att påverkas negativt p.g.a. engångskostnader (ca 100 miljoner kr) för omlokalisering. Den årliga lönsamheten för detaljhandeln i regionen bedöms komma att påverkas negativt (ca 50 Mkr/år) p.g.a. sänkt köpkraft i regionen.¹

Regionalekonomiska effekter

Trängselavgifter ökar uppdelningen av Stockholm i 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 kostnadspåлага på hela regionen. Hushållens försämrade köpkraft pga ökad beskattning ger 0,5-1% soliditetsbortfall.

¹Beräkningar för detaljhandeln är baserade på Transeks scenario från 23 april 2003 för Stockholmsförsöket. Nu aktuella scenarier ger något högre resultat.

Bilaga 8

Preliminär sammanfattning av Fördelningseffekter av trängselavgifter

Transek AB 2003

Fördelningseffekter av trängselavgifter

Transek har under hösten och våren 2003 genomfört ett forskningsprojekt om trängselavgifters fördelningseffekter. Projektet är finansierat av Vägverket och Vinnova. Studien är ännu inte färdig, men här redogörs för några slutsatser.

Studien består av en metodutvecklingsdel och en tillämpning av den nyutvecklade metoden på ett konkret fall. Metodutvecklingsdelen var nödvändig eftersom befintliga trafikanalysmodeller inte är lämpade att analysera fördelningseffekter med. Detta beror på två saker. För det första tar befintliga trafikmodeller inte tillräcklig hänsyn till skillnader i olika grupperns *resbeteende*, t ex det faktum att höginkomsttagare reser med bil i större utsträckning. För det andra återspeglar inte modellernas dataunderlag skillnader i olika grupperns *resförutsättningar*, t ex att höginkomsttagare har tillgång till bil i större utsträckning. Transek har i sitt forskningsprojekt utvecklat en beräkningsmetod som löser dessa två problem.

Beräkningsmetoden har sedan tillämpats på ett konkret fall, ett hypotetiskt men realistiskt trängselavgiftssystem för Stockholm. Avgiftssystemet består i korta drag av en avgiftsring runt innerstaden samt ett avgiftssnitt över Saltsjö-Mälarsnittet. Två varianter, med respektive utan avgift på Essingeleden, analyserades. Avgiften var 15 kr i högtrafik (7-9, 16-19) och 10 kr i mellanperiod (9-15).

De kvalitativa slutsatser som presenteras nedan är väsentligen oberoende av de närmare detaljerna i systemet (exakta klockslag och avgiftsnivåer), utom i några fall där det särskilt anges.

Allmänt om fördelningseffekter

Med *fördelningseffekter* av (trängsel-)avgifter menas hur olika samhällsgrupper påverkas av avgifternas direkta och indirekta effekter. Avgifterna påverkar trafikanterna på fyra olika sätt:

- De som reser med bil på avgiftsbelagda platser och tider får *högre reskostnader*.
- Somliga väljer att *förändra sitt resande* till följd av avgifterna (t ex genom att välja andra restidpunkter eller färdmedel än tidigare).
- Att trängseln minskar till följd av avgifterna ger *kortare restider*. (Det är också tänkbart att vissa trafikanter får längre restider på grund av att andra trafikanter ändrar restid, resväg osv.)
- De flesta trafikanter får (normalt) på ett eller annat sätt *del av intäkterna* när dessa används till att t ex förbättra vägar eller kollektivtrafik.

Det är *nettoeffekten* av dessa fyra effekter för den enskilde trafikanten som avgör om denne är en "vinnare" eller "förlorare" på systemet. Det bör särskilt understrykas att tillgänglig forskning pekar på att det är den sista punkten - hur intäkterna används - som ofta är avgörande för de sammanlagda fördelningseffekterna.

Enligt tillgänglig forskning blir yrkestrafik och tjänsteresenärer huvudsakligen nettovinnare av trängselavgiftssystem. Skälet är att dessa gruppers värdering av tidsvinsterna överstiger avgifterna (typiska tidsvärderingar ligger i intervallet 150-400 kr/timme). Denna slutsats förstärks om avgifterna är momsbelagda och om systemet innehåller någon typ av maxavgift per fordon och dygn som gör att avgiftsuttaget från yrkestrafik som t ex distributionstrafik hålls nere.

Allmänna slutsatser från Transeks studie

Olika grupper reagerar olika på förändringar i reskostnader och restider. T ex är låginkomsttagare mer kostnadskänsliga i sitt resande än höginkomsttagare. Men 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 minskar sitt bilresande mest, eftersom dessa reser mer med bil i utgångsläget. Detta gäller även *relativt* sett, dvs. när man ser till hur gruppens resande förändras i procent. Samma fenomen går igen när man jämför skillnader mellan kön, sysselsättning osv.

Skillnaderna mellan olika grupper är i somliga fall tämligen stora. Men preliminära beräkningar visar att slutsatsen från tidigare forskning bekräftas: det är hur intäkterna används som är avgörande för de sammanlagda fördelningseffekterna. Intäktsanvändningen ligger dock utanför Transeks studie, eftersom den så att säga ligger utanför själva avgiftssystemet. Den utvecklade metodiken är dock i princip möjlig att använda för att studera fördelningseffekter av olika tänkbara sätt att använda intäkterna till åtgärder i transportsystemet.

Specifika slutsatser om olika grupper

Kön

Män kör i högre grad bil och gör längre resor än kvinnor. Det innebär att trängselavgifter berör männens resor och reskostnader i större utsträckning än kvinnornas.

Att männen kör mer bil och gör längre resor betyder att de betalar mer i avgifter än kvinnor. Enligt beräkningarna för det analyserade systemet betalas omkring tre femtedelar av avgifterna av män.

Vidare beräknas männens resande förändras mer av avgifterna än kvinnornas, trots det faktum att män är något mindre kostnadskänsliga i sitt resande än kvinnor. Männen beräknas minska sin genomsnittliga reslängd mer än kvinnorna, liksom antalet resor till innerstaden och över Saltsjö-Mälarsnittet - både i absoluta och relativa tal.

Relativt sett beräknas dock kvinnor och män minska sitt totala bilresande i ungefär samma utsträckning, men eftersom männen reser mer med bil i utgångsläget svarar männen för en större del av den totala resminskningen än kvinnorna.

Inkomst

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 (särskilt arbetsresorna). Det betyder att avgifterna berör höginkomsttagares resor mer än låginkomsttagares.

Höginkomsttagarna betalar avgift i högre grad än låginkomsttagarna. Den rikaste femtedelen av invånarna i länet betalar drygt fyra gånger mer i totala trängselavgifter än den fattigaste femtedelen av invånarna.

Trots att låginkomsttagare är mer kostnads känsliga i sitt resande än höginkomsttagare beräknas höginkomsttagarnas resande förändras mer av avgifterna än låginkomsttagarnas. Även relativt sett minskar höginkomsttagarna sitt bilresande mer, och i absoluta tal är förstås skillnaden mycket större, eftersom höginkomsttagarna svarar för en större del av resandet i utgångsläget.

Hushållstyp

Skillnaderna i hur olika hushållstypers resande påverkas förklaras sannolikt i stor utsträckning av skillnader i inkomst. Hushåll av typen "två vuxna med barn" kör dock bil i högre utsträckning än övriga hushållstyper - föga överraskande kanske.

Hushåll med två vuxna betalar mest i avgifter (per vuxen i hushållet), ensamhushåll något mindre, och ensamstående med barn minst. Skillnaderna är dock inte särskilt stora. Hushåll med två vuxna betalar omkring en tredjedel mer i avgifter än ensamstående föräldrar med barn (räknat per vuxen i hushållet).

När man jämför hur mycket avgifterna beräknas förändra resandet för olika hushållstyper syns inga stora skillnader. Hushåll utan barn minskar sitt bilresande något mer än hushåll med barn, medan dessa å andra sidan beräknas minska sin genomsnittliga reslängd något mer än hushåll utan barn.

Sysselsättning

I studien har fyra olika sysselsättningstyper jämförts: förvärvsarbetande, studerande (över 18 år), pensionärer och "icke

arbetande". I den sista gruppen ingår arbetslösa, föräldra- och sjuklediga samt övriga icke förvärvsarbetande.

Jämför man hur mycket av dessa gruppers totala resande som berörs av avgifterna visar det sig att pensionärer och förvärvsarbetande berörs ungefär dubbelt så mycket som icke arbetande, och ungefär fyra gånger så mycket som studerande. Dessa siffror är dock beroende av avgiftssystemets exakta utformning, eftersom dessa gruppers resande skiljer sig starkt i fråga om tid- och målpunkter. Detsamma gäller de övriga resultat som presenteras nedan.

Förvärvsarbetande beräknas betala omkring dubbelt så mycket i total avgift per person som övriga grupper. Mellan övriga grupper är skillnaderna ganska små: pensionärer beräknas betala något mer i avgift än studerande, som i sin tur beräknas betala något mer i avgift än icke arbetande.

Förvärvsarbetande och studerande beräknas minska sitt bilresande ungefär dubbelt så mycket som övriga grupper relativt sett, men de studerandes bilresande är redan från början mycket lägre än övriga gruppers.

Geografiska skillnader

Ju längre ut från Stockholms centrum man kommer, desto högre andel av resorna företas med bil. Boende i innerstaden gör ungefär en dryg femtedel av sina resor med bil, boende i kranskommuner nära Stockholm omkring två femtedelar, och boende i de yttre kommunerna drygt hälften. Eventuella förändringar i bilreskostnader som berör hela länet, t ex förändrad bensinskatt, berör alltså länets yttre områden mer än de inre. Skillnaden förstärks naturligtvis kraftigt av att resorna i de yttre delarna är så mycket längre: t ex reser boende i de yttre delarna av länet fyra-fem gånger längre med bil per person än boende i innerstaden.

Men eftersom trängselavgifter normalt utformas så att de huvudsakligen berör bilresandet i eller nära innerstaden berörs Stockholms- och särskilt innerstadsbor mer av avgifterna. Innerstadsborna betalar mer i avgifter än invånare i övriga länet. I det analyserade systemet var avgiften per vuxen innerstadsbo nära dubbelt så stor som för övriga länsinvånare. Den exakta skillnaden beror naturligtvis på systemets utformning.

Boende i innerstaden beräknas minska sitt (redan ganska låga) 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 start eller mål i innerstaden.

Bilaga 9
Stockholms stads kommunfull-
mäktiges beslut 2003 06 02 om
Försöksverksamhet med
miljöavgifter/trängselavgifter



KOMMUNFULLMÄKTIGE

Preliminärt utdrag ur protokoll fört vid Stockholms kommunfullmäktiges sammanträde i Stadshuset måndagen den 2 juni 2003 kl. 16.00

Justeras den 11 juni 2003; anslås den 12 juni 2003

Barry Andersson
Bo Bladholm
Claes-Göran Jacobson

§

Försöksverksamhet med miljöavgifter/trängselavgifter (utl. 2003:50)

Dnr 309-1313/2003

Interpellation om biltullarnas effekter på segregationen (nr 2003:27)

Dnr 332-813/2003

Kommunstyrelsens utlåtande nr 2003:50 behandlades. Utlåtandet gäller försöksverksamhet med miljöavgifter/trängselavgifter.

Samtidigt behandlades en interpellation av **Jan Björklund** (fp) om biltullarnas effekter på segregationen.

Kommunfullmäktige hade den 17 mars 2003 beslutat medgiva att interpellationen fick framställas.

Borgarrådet Billström hänvisade till utdelat interpellationssvar ----- **Bilaga 5.**

Ordet innehades av borgarrådet Billström, Per Bolund, borgarråden Nordin och Björklund, Yvonne Fernell-Ingelström, Ann-Katrin Åslund, Karl Bern, Ewa Samuelsson, borgarrådet Olofsson, Åsa Romson, borgarrådet Mogert, Madeleine Sjöstedt, Ulf Fridebäck, Lotta Edholm, Christopher Ödmann, Rolf Lindell, borgarrådet Söderlund, Ulla Ericson, Göran Holmström, Peter Lundén-Welden, Birgit Marklund, Björn Ljung, Dag Larsson, Didar Samaletdin, Rolf Könberg och Hardy Hedman.

Yrkanden

Under överläggningen hade yrkats

dels bifall till kommunstyrelsens förslag,

dels av borgarråden Nordin (m) och Björklund (fp) bifall till moderata samlingspartiets och folkpartiet liberalernas gemensamma reservation i kommunstyrelsen,



KOMMUNFULLMÄKTIGE

dels av Ewa Samuelsson (kd) bifall till kristdemokraternas reservation i kommunstyrelsen.

Propositionsordning

Ordföranden tog upp kommunstyrelsens förslag varemot ställdes den likalydande att-satsen nr 1 i borgarråden Nordins (m) och Björklunds (fp) gemensamma förslag samt i Ewa Samuelssons (kd) förslag. Vid propositioner på dessa yrkanden förklarade sig ordföranden finna propositionen på bifall till kommunstyrelsens förslag vara med övervägande ja besvarad.

Då votering begärdes verkställdes sådan över följande, dessförinnan föreslagna och godkända voteringsproposition:

Den som vill bifalla kommunstyrelsens förslag röstar ja,
den som inte vill det röstar nej.

Vinner nej, har kommunfullmäktige beslutat bifalla den likalydande att-satsen nr 1 i borgarråden Nordins (m) och Björklunds (fp) gemensamma förslag samt i Ewa Samuelssons (kd) förslag.

Vinner nej, ställs också proposition på borgarråden Nordins (m) och Björklunds (fp) gemensamma förslag samt Ewa Samuelssons (kd) förslag i övrigt.

Omröstningen utföll med 51 ja och 49 nej. Såsom voteringslista nr 1 utvisar röstades **ja** av ----- **Bilaga 6.**
Kommunfullmäktige hade härmed beslutat att bifalla kommunstyrelsens förslag.

Beslut

Kommunfullmäktige hade alltså – i enlighet med kommunstyrelsens förslag – beslutat följande.

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

Särskilda uttalanden

Borgarråden Nordin (m) och Björklund (fp) hänvisade till den gemensamma reservationen i kommunstyrelsen.



KOMMUNFULLMÄKTIGE

Ewa Samuelsson (kd) hänvisade till kristdemokraternas reservation i kommunstyrelsen.

Enligt protokollet

Anette Otteborn

Försöksverksamhet med miljöavgifter/trängselavgifter

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta följande

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

Kommunstyrelsen beslutar för egen del – under förutsättning av kommunfullmäktiges beslut ovan – följande

Stadsledningskontoret får i uppdrag att teckna avtal med staten gällande:

- Att samtliga kostnader i samband med försöket med miljöavgifter betalas av staten.
- Att intäkterna för försöket med miljöavgifter återgår till stockholmregionen för investeringar i kollektivtrafiken och i infrastruktur som är förbundet med försöket.
- Att intäkterna för försöket med miljöavgifter inte avräknas Stockholm i infrastrukturanslagen.

Föredragande borgarrådet Annika Billström anför följande.

Ärendet

Kommunfullmäktige har i budget 2003 givit kommunstyrelsen i uppdrag att leda arbetet med försöket med miljöavgifter/trängselavgifter, fortsättningsvis kallade miljöavgifter. Stadsledningskontoret gavs den 5 februari 2003 i uppdrag av kommunstyrelsen att redovisa en genomförandeplan. Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande av den 10 april 2003 har sedan remitterats för yttrande till stadsbyggnadsnämnden, gatu- och fastighetsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, Stockholm Parkering och Vägverket. Den 23 april inbjöds samtliga stadsdelsförvaltningar i Stockholms stad, länets samtliga kommuner, partierna i Stockholms kommunfullmäktige samt ett antal offentliga och privata instanser till en remisshearing i Stockholms stadshus. De skriftliga och muntliga yttranden som framkom i samband med hearingen redovisas i *bilaga 4*.

Mina synpunkter

Att genomföra ett försök med miljöavgifter i stockholmstrafiken är ett avgörande steg för att lösa den trafikinfarkt som redan i dag hämmar hela regionens utveckling. Det är också ett försök att förbättra luftkvaliteten och minska de allvarliga hälsoeffekter som i första hand biltrafiken förorsakar.

Mål

Målen för försöket med miljöavgifter skall vara mätbara och resultatet av försöket skall ställas mot dessa mål. Därför skall ett mätbart framkomlighetsmål som innebär att antalet fordon över innerstadssnittet under morgonens och eftermiddagens maxtimmar skall minska med 10 – 15 procent formuleras. Målet att reducera flaskhalsarna och de hårdast trafikbelastade vägarna i stockholmstrafiken bör på samma sätt ställas mot den övergripande måluppfyllelsen.

Målet att förbättra miljön bör uttryckas som att utsläppen av koldioxid, kväveoxider och partiklar i innerstadsluften minskar. Stadsledningskontoret och genomförandekansliet bör i sitt fortsatta utredningsarbete formulera mätbara mål inom dessa områden. Vidare skall de som vistas i innerstaden uppleva en miljöförbättring i gaturummet. En utvärdering av detta mål görs i samråd med allmänheten.

Tid för försöket

Försöket är tidsbegränsat till 18 månader och därefter skall invånarna i Stockholms stad i en folkomröstning ta ställning till ett permanent införande. Denna folkomröstning skall hållas i samband med valet 2006.

Antalet zoner och placering av avgiftsportaler

För att minska barriäreffekter och för att öka framkomligheten inom innerstaden bör systemet ha två zoner, ett centralsnitt (broarna norr om Gamla stan, centralbron och Västerbron) och en zongräns vid tullsnitten enligt det förslag som Transek AB redovisat i utredningen "Försök med miljöavgifter i Stockholm", *bilaga 1:2*.

Essingeleden

Trafikvolymerna på Essingeleden är redan i dag mycket höga, framför allt under högtrafiktimmarna på förmiddag och eftermiddag. Trafiken väntas dessutom öka när Södra länken öppnar hösten 2004. Men Essingeleden är den huvudsakliga förbindelsen mellan södra och norra regionhalvan och en mycket stor del av trafiken på Essingeleden är trafik som varken har start eller mål i innerstaden. I remissyttranden från bland annat länets kommuner framhålls dessa argument för att Essingeleden skall vara fri från avgifter. Stockholms stad avser därför inte att avgiftsbelägga Essingeleden när försöket med miljöavgifter påbörjas. Stockholms stad kommer dock att ta initiativ till en överläggning med länets samtliga kommuner i syfte att enas om en acceptabel hantering av trafiken på Essingeleden för det fall att framkomligheten försämras gentemot hur den är i dag. Staden avser att i dessa överläggningar bland annat söka samförstånd kring acceptabel medelhastighet på Essingeleden. Dessa överläggningar skall vara vägledande för om en miljöavgift på Essingeleden skall inkluderas i försöket. Detta förutsätter dock att riksdagsbeslut möjliggör en sådan justering under försöksperioden. Åtgärder för att möjliggöra en trafikstyrning i rusningstrafik måste därför genomföras. I detta ingår att upphandla dubbelriktad avgiftsportal på Gröndalsbron.

Lidingö

Lidingö har en särskild belägenhet genom att deras enda landförbindelse går igenom innerstaden. Systemet bör utformas så att de inte drabbas hårdare än andra likvärdiga områden. I ett system med två zoner bör därför Lidingö behandlas på samma sätt som boende i innerstadszonen. Detta innebär att avgiften vid passager av avgiftsportalerna på Gasverksvägen och på Lidingövägen i likhet med passagera över Saltsjö-Mälarsnittet sätts till 10 kronor.

Tekniskt system

Upphandlingen bör inriktas på ett system som lämpar sig för tidsdifferentiering, zonindelning och som vid ett permanent införande kan utvecklas till ett system med olika avgifter för olika fordon. Det system som i dag är bäst lämpat för stockholmsförsöket är avgiftssystem baserat på korthållskommunikation, vilket innebär att en dosa sätts i vindrutan på fordonet. Dosa möjliggör automatisk betalning när fordonet passerar en betalstation. Besökare som inte identifieras automatiskt skall erbjudas betalning vid exempelvis bensinstationer, där dagtillstånd köps och knyts till fordonets registreringsnummer. Betalning bör också kunna ske via exempelvis Internet eller via en mobiltelefon.

Upphandling

Kommunstyrelsen i Stockholms stad får i uppdrag att genomföra upphandlingen på det sätt som stadsledningskontoret föreslagit i sitt tjänsteutlåtande.

Ansvarsfördelning

När det gäller ansvarsfördelningen mellan Stockholms stad och staten måste detta regleras i tydliga avtal mellan de båda parterna. Det bör tydligt framgå att staten eller statlig myndighet ansvarar för uppbörden, medan Stockholms stad står som beställare för det tekniska systemet och därmed ansvarar för upphandlingsprocessen av den utrustning som krävs för försökets genomförande. Stockholms stad har också det övergripande administrativa ansvaret för försöket.

Förutsättningen för att Stockholms stad skall ta detta ansvar är att det i avtal med staten framgår att staten står för samtliga kostnader i samband med försöket. Detta avser kostnader för investeringar och drift. I avtalet skall dessutom framgå att intäkterna för försöket med miljöavgifter skall återgå till

stockholmsregionen för investeringar i kollektivtrafiken och i infrastruktur som är förbundet med försöket. Detta bör också framgå av den lagstiftning som reglerar försöket. Intäkterna skall inte avräknas Stockholm i infrastrukturanslagen. Separat avtal om intäktsåterföringen görs mellan staten och Stockholms stad.

Tidsdifferentiering och avgiftsnivå

Genomförandekansliet vid stadsledningskontoret bör under våren och sommaren 2003 genomföra en utredning som ger ytterligare underlag för lämpliga klockslag för högtrafikavgift och vilken avgiftsnivå som leder till måluppfyllelse. Den rapport som Transek AB redan tagit fram som ett underlag för stadsledningskontorets tjänsteutlåtande är ett kvalificerat underlag och bör därför vara vägledande för de beslut som måste fattas under våren och sommaren 2003.

Dessa underlag, den utformning som föreslås, samt den måluppfyllelse som eftersträvas gör dock följande bedömning skälig:

Avgiften bör tas ut i högtrafik, vardagar mellan klockan 07:30 – 08:30 och 16:00 – 17:30. En mellantrafikavgift tas ut mellan klockan 07:00 – 07:30 och 17:30 – 18:30, samt mellan klockan 08:30 – 16:00. Vardagar mellan klockan 18:30 – 07:00, samt lördag, helgdag och dag före helgdag skall vara avgiftsfria tidsperioder.

Vid ett system med två zoner enligt ovan är en avgift på 20 kronor för varje passage av innerstadszonen lämplig. Innerstadsavgiften över Saltsjö-Mälarsnittet bör ligga på 10 kronor för varje passage i högtrafik. Mellantrafikavgiften bör uppgå till 10 kronor för passage över innerstadszonen. Samtliga avgiftspassager skall vara dubbelriktade. För att nå måluppfyllelsen bör såväl avgiftsnivåer som den exakta tidsdifferentieringen kunna justeras under förberedelsestiden fram till försöket samt under själva försöket.

Nyttotrafiken

Ett av syftena under försöket med miljöstyrande avgifter är att gynna framkomligheten för nyttotrafiken. Den utformning av systemet som föreslås innebär därför betydande tidsvinster, och därmed också stor ekonomisk vinning, för yrkestrafiken och distributionstrafiken.

En fullständig avgiftsbefrielse skulle försvåras av möjligheten att upprätthålla distinktionen mellan privat- och yrkestrafik. I stället bör detta lösas genom en maximal avgift per dygn och fordon. Detta skall gälla för såväl privat-

som yrkestrafik. När riksdagen fattar beslut om avgiftsnivåer bör i avgiften inkluderas moms, vilket skulle innebära att den verkliga kostnaden för yrkestrafiken blir lägre.

Speciella trafikantgrupper

De trafikantgrupper som undantas från avgifter bör vara tydligt definierade så att risken för tolkningar minimeras. Staden avser att särskilt följa taxinäringens ekonomiska utveckling och verka för att branschen går över till användning av miljöbilar. Följande fordon är aktuella att undanta från miljöavgifter:

Utryckningsfordon
Fordon med handikapptillstånd
Bussar i linjetrafik
Miljöbilar enligt Stockholm stads definition
Taxibilar
Färdtjänstfordon
Skolskjutsfordon
Motorcyklar

Information och samråd med stockholmarna om utformning och uppföljning

Arbetet med att ta fram en informationsstrategi och genomföra informationsinsatser uppdras åt genomförandekansliet som i detta arbete samverkar med Information Stadshuset. Genomförandekansliet har också i uppdrag att ta fram en plan för hur samråd med olika intressegrupper, aktörer och allmänhet kan ske före, under och efter försöket.

Fortsatta utredningar

Såväl trafikflöden som resvanor måste kartläggas mer noggrant. Detta är underlag som krävs för att det skall gå att utvärdera försöket. Dessutom måste trafikeffekterna av det system som föreslås i detta ärende beräknas i god tid före försökets början. Under våren 2003 måste även noggranna beräkningar och viss revidering av investerings- och driftkostnader genomföras. Ansvaret för att genomföra dessa utredningar och beräkningar ligger på stadsledningskontorets genomförandekansli.

Det samarbete mellan Stockholm Parkering, gatu- och fastighetsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, SL och regionplane- och trafikkontoret som inletts

bör resultera i en kartläggning av möjliga lokaliseringar av nya infartsparkeringar i länet, som går att färdigställa inför försöket med miljöavgifter. På samma sätt kommer Storstockholms lokaltrafik, SL, under våren presentera vilka förstärkningar i lokaltrafiken som kan genomföras inför försöket.

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

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

Vi föreslår kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta att

1. avstyrka förslaget till försöksverksamhet med miljöavgifter
2. att se till att trafiksituationen i Stockholm förbättras genom att snarast påbörja planeringen av kringfartsleder, d v s Förbifart Stockholm och Östra Länken
3. därutöver anföras.

Biltullar är en usel lösning på Stockholms trafikproblem. Genom skyhöga avgifter skall ekonomiskt svaga grupper tvingas att ställa bilen och transportera sig på något annat sätt. Mängder av stockholmare tvingas att sitta i bilkö på grund av politikernas oförmåga att besluta om kringfartsleder runt Stockholm. Nu ska dessa stockholmare straffas med en ny skatt för nöjet att få sitta i bilkö.

Det förslag om biltullar som finansborgarrådet lägger fram innebär att försöket forceras fram genom stadens beslutsinstanser. Hanteringen av biltullsärendet strider starkt mot stadens praxis för beslut i större och viktigare frågor. Det finns mycket kritik att rikta mot majoriteten när det gäller hanteringen av biltullsfrågan. Kritiken riktas mot den orimligt korta remisstiden, utredningens brister vad gäller analyserna av effekter av de föreslagna biltullarna samt den fullständiga avsaknaden av dialog med stadens egna förvaltningar och externa intressenter som t ex SL. Den korta remisstiden medför att inte ens stadens egna förvaltningar har haft möjlighet att genomföra någon djupare analys av förslaget.

Finansborgarrådets hantering av denna fråga gentemot övriga länskommuner har skapat en politisk och regional splittring. Detta är mycket olyckligt. Sprickan mellan Stockholms stad och övriga kommuner i länet är allvarlig och den signalerar en ovisshet om regionens framtid och får effekter på annat samarbete. Det medför att nödvändiga gemensamma kommunöverskridande och regionala satsningar försvåras och utgör ett hinder för stärkt tillväxt i regionen. Många av regionens framtida utvecklingscentra ligger just i gränsen mellan Stockholms stad och dess kranskommuner.

Trafikforskare varnar för att Essingeleden med det aktuella förslaget förvandlas till en enda lång parkeringsplats. I från London rapporteras att köerna utanför den avgiftsbelagda zonen ökat med upp till 24 procent, samtidigt som handlare innanför tullarna rapporterar om minskad försäljning. Hur påverkar detta möjligheterna för Mälardalen att fungera som en stor tillväxtregion? Svaret är att biltullarna blir ännu en black om foten

för Stockholm att ta sig ur den nuvarande lågkonjunkturen, ännu ett hinder för välstånd och tillväxt.

Ytterligare en stor brist i underlaget är hur försöket skall finansieras. Det finns inga kända löften från regeringen att ersätta Stockholm för de kostnader som uppstår i samband med försöket, eller för den delen betala tillbaka de intäkter som biltullarna ger staten i form av skatt vid passering av tullstationerna. Hela det rättsliga läget runt biltullar måste beskrivas som mycket oklart.

Stockholmstrafiken har slagit i kapacitetstaket, men lösningen är inte biltullar. Behovet av nya trafikinvesteringar i såväl kollektivtrafiken som biltrafiken är uppenbara. Lösningarna på trafikproblemen har varit kända ända sedan Dennisöverenskommelsen. De flesta trafikinvesteringar skulle redan varit byggda om inte socialdemokraterna svikit den breda trafiköverenskommelsen. Ska Stockholm klara en positiv tillväxt, såväl ekonomisk som befolkningsmässig så krävs snabba beslut om kringfartsleder som avlastar de centrala delarna av Stockholm.

Till sist men inte minst, finns det all anledning att åter framhålla biltullarnas orättvisa sociala konsekvenser. Det är enskilda familjer med lägst inkomster som kommer att tvingas ställa bilen. Biltullarnas udd riktar sig inte minst mot regionens barnfamiljer. De som kanske är mest beroende av bilen som transportmedel. Även de socioekonomiska effekterna har helt sopats under mattan av finansborgarrådet och hennes stödpartier.

Stockholm behöver tillväxt, samarbete och framtidstro – biltullar skapar motsatsen.

Särskilt uttalande gjordes av borgarrådet *Margareta Olofsson (v)* enligt följande.

Trängselavgifter har i vänsterpartiet under en lång rad av år utgjort kärnan i en modern transport- och trafikpolitik. Olika sektorer av transport- och kommunikationsnäringarna, både till lands-, sjö- och i luften har genom årens lopp genomgått effektiviseringar, vilket medgett utveckling och rationalisering av deras verksamhet. Sambandet mellan faktiska kostnader, samhällets krav bland annat i form av miljörestriktioner och ett rationellt utbudstänkande har i viss grad styrt förutsättningarna för verksamheterna. Samma förhållanden har dock inte gällt för vägburna transporter till lands, där nytillkommen kapacitet snabbt tagits i anspråk av ökad bilism. Ett av skälen till detta är enligt vedertagen teori, att transportutrymme som inte marginalkostnadsprissätts riskerar att drabbas av kapacitetsbrist, vilket är fallet i regionens vägnät.

Användandet av vägnätet har behandlats som en kollektiv vara, trots att denna inte uppfyller villkoren för en sådan. En ytterligare bilist som avser nyttja en viss väg som ligger nära kapacitetsgränsen, inskränker möjligheten för andra bilister att utnyttja vägnätet. När detta inträffar, uppstår en kostnad som både kan värderas i tid och pengar.

Det ineffektiva utnyttjandet av vägnätet ger betydande samhällsekonomiska konsekvenser. Svenska vägföreningen har i en rapport tillskrivit trängseln i Stockholms

vägnät kostnader om 8 miljarder kronor per år. Trängselkostnaderna för Europa har bedömts till 600 miljarder årligen.

Synsättet att bilismen skall betala den merkostnad den orsakar är visserligen inte ny, men det är först idag som de politiska förutsättningarna funnits att effektivisera utnyttjandet av vägnätet och därmed lösa framkomlighetsproblemen permanent i Stockholm.

Eftersom vägträngseln kan prissättas, så kan även vägnätet marginalkostnadsprissättas. Vänsterpartiets uppfattning är därför att vägar där trängsel råder skall avgiftsbeläggas vid tidpunkter då det är relevant. En viss del av trafiken skall därmed ges möjlighet att flytta i tid och rum, till ledig kapacitet. Ledig kapacitet är därmed nyckelordet i en framsynt, intelligent trafikpolitik och är också en förutsättning för att uppfylla acceptanskravet vid införandet. Införandet av trängselavgifter skall därmed inte tillåta att trafik flyttas till en del av vägnätet där det redan idag råder svåra framkomlighetsproblem.

Därför var vänsterpartiet mycket noggrant med att utforma villkoren, målen och effekten av avgiftsförsöket såsom en ansvarstagande part av majoriteten. Utifrån den nationella överenskommelsen angående den geografiska utformningen formulerades därför gemensamma mål, vilka angav både förutsättningar för försöket, men även innebar ett gemensamt åtagande för utformningen av systemet. Därför formulerades bl a att "Flaskhalsar skall reduceras och en väsentlig höjning av trafikens medelhastighet skall därmed medges." Detta är att betrakta som en viktigt mål vid införandet av trängselavgifter. Det angavs vidare att förutsättningen för att uppnå detta mål torde vara att "... antalet fordon på det mest belastade vägarna under maxtimmen skall minska med 10-15 %". För att understryka målsättningarna och för att hantera den geografiska avgränsningen som angetts i den nationella överenskommelsen konstaterades som en förutsättning för utformningen att "Situationen på Essingeleden får inte försämrats".

Dessa förutsättningar och mållåtaganden har vänsterpartiet hela tiden stått bakom och värderat som villkor för ett lyckat försök med trängselavgifter i Stockholm, med därtill hörande positiva effekter för framkomligheten i regionen.

Vi tvingas nu konstatera att två av tre parter som gemensamt tagit fram förutsättningar och målformuleringar för försöket brustit i trohet till försökets effektmål. Ett fullt ut ansvarstagande för ärendets slutliga innehåll hade enligt vänsterpartiets mening skapat betydligt bättre förutsättningar för ett lyckat genomförande och minskat behovet av genomgripande ändringar inför ett permanent införande av trängselavgifter i regionen.

Vänsterpartiet beklagar denna utveckling, men står bakom ett försök som ändå anlägger ett modernt synsätt och tillämpar modern forskning och erfarenhet på trafikområdet.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår kommunfullmäktige besluta följande

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

Kommunstyrelsen beslutar för egen del – under förutsättning av kommunfullmäktiges beslut ovan – följande

Stadsledningskontoret får i uppdrag att teckna avtal med staten gällande:

- Att samtliga kostnader i samband med försöket med miljöavgifter betalas av staten.
- Att intäkterna för försöket med miljöavgifter återgår till stockholm-regionen för investeringar i kollektivtrafiken och i infrastruktur som är förbundet med försöket.
- Att intäkterna för försöket med miljöavgifter inte avräknas Stockholm i infrastrukturanslagen.

Stockholm den 21 maj 2003

På kommunstyrelsens vägnar:
ANNIKA BILLSTRÖM

Anette Otteborn

Reservation anfördes av *Kristina Axén Olin*, *Sten Nordin* och *Mikael Söderlund* (alla m) och *Ann-Katrin Åslund* och *Ulf Fridébäck* (båda fp) med hänvisning till reservationen av (m) och (fp) i borgarrådsberedningen.

Reservation anfördes av *Ewa Samuelsson* (kd) enligt följande.

Jag föreslår kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta att

1. avstyrka förslaget till försöksverksamhet med miljöavgifter
2. därutöver anföra följande.

Det förslag som nu föreligger innebär att trängselavgifter (miljöavgifter) införs i Stockholm utan att nödvändig utbyggnad av kollektivtrafik och trafikleder gjorts. Det innebär också att dessa avgifter införs utan att invånarna i Stockholmsområdet fått möjlighet att folkomrösta i frågan.

Förutom att själva ärendet forcerats fram till följd av en märklig politisk kohandel har även remisstiden i ärendet varit orimligt kort. De förvaltningar och nämnder som förväntas yttra sig har inte givits den tid som behövs för att kunna analysera ett förslag av denna omfattning. Frågorna är fortfarande betydligt fler än svaren, och någon samlad konsekvensanalys för näringslivet har följaktligen inte kunnat göras. Detta är både ett demokratiskt problem och ett problem för själva sakfrågan: beslutsunderlaget är undermåligt. Därtill kommer att förslaget delvis är avhängigt av riksdagsbeslut, vilket inte direkt torde öka möjligheterna att hålla den redan optimistiska tidsplanen. Ytterligare en central brist i underlaget är vilka kostnader som staden tar på sig i form av investeringar för själva trängselavgiftssystemet. Här finns ännu bara osäkra uppskattningar.

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. Särskilda regler bör gälla för kollektivtrafiken och de transporter som är nödvändiga inom näringslivet. Detsamma ska gälla miljövänliga bilar, exempelvis elbilar.

Kristdemokraterna anser att det sätt på vilket socialdemokrater, vänsterpartister och miljöpartister nu avser att snabbinföra trängselavgifter i praktiken kan komma att minska möjligheterna till folklig acceptans. Själva hanteringen av frågan riskerar 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. Även ett försök med trängselavgifter måste därför föregås av en folkomröstning i frågan. Några av landets ledande trafikforskare tar avstånd från försöket med trängselavgifter. I grunden säger de sig vara positiva till avgifterna, men de hävdar att den forcering av försöket som nu sker är bekymmersam och för en lång tid framöver kommer att stoppa ett varaktigt införande av avgifter.

Kristdemokraterna delar den uppfattning som ett flertal trafikforskare och myndigheter uttrycker, nämligen att det inte är 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. Vi ser därför en kombination av väginvesteringar, utbyggd kollektivtrafik samt därefter modern trafikinformatik och trängselavgifter – om dessa givits en folklig acceptans – som den mest rimliga lösningen på Stockholms trafikproblem.

Särskilt uttalande gjordes av *Ann-Margarethe Livh* (v) med hänvisning till det särskilda uttalandet av (v) i borgarrådsberedningen.

ÄRENDET

Kommunfullmäktige har i budget 2003 givit kommunstyrelsen i uppdrag att leda arbetet med försöket med miljöavgifter. Stadsledningskontoret gavs den 5 februari 2003 i uppdrag av kommunstyrelsen att redovisa en genomförandeplan.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande av den 10 april 2003 som remitterats för yttrande till stadsbyggnadsnämnden, gatu- och fastighetsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, Stockholm Parkering och Vägverket, har i huvudsak följande lydelse.

Sammanfattning

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

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

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

Tekniskt system

Stadsledningskontoret har främst beaktat två olika tekniska lösningar för betalningen, antingen ett system med en fordonsdosa eller videoregistrering. Andra betaltekniker, kontant betalning vid tullstationer eller betalning per körd sträcka med hjälp av GPS-baserad teknik, bedöms inte realistiska för ett försök i Stockholm. Kontant betalning vid tullstationer kräver kostsamma och utrymmeskrävande anläggningar. GPS-baserad

teknik bedöms inte som tillräckligt utvecklad för att på kort sikt kunna införas i full skala för försöket.

Fordonsdosa

Det system som stadsledningskontoret bedömer vara bäst för Stockholm är avgiftssystem, baserat på korthållskommunikation (även kallat DSRC¹), vilket innebär att en dosa (en s k transponder) sätts i vindrutan på fordonet. Dosa kommunikerar med en antenn vid en betalstation. När fordonet passerar betalstationen dras avgiften från ett konto knutet till dosans elektroniska identitet. Dessa system finns idag på flera platser i världen, t.ex. på Öresundsbron. Tekniken är beprövad för tätorter, t.ex. Oslo, Trondheim och Singapore. Tekniken är i första hand lämplig för system där avgift tas vid passage över en zongräns (passageavgift). Tekniken är ganska enkel och beprövad och ger en bra flexibilitet med goda möjligheter att differentiera avgifter avseende tid, plats och fordonstyp. Övervakning mot fusk sker med hjälp av videoregistrering av fordonets nummerskylt. Systemet måste kompletteras för att även möjliggöra andra betalmetoder t ex. betalning via kontakt med en kundcentral där dagtillstånd köps och knyts till fordonets registreringsnummer.

Videoregistrering

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

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

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

Avgiftssystemets utformning

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

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

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

Geografisk avgränsning

Försöket med miljöavgifter skall enligt stadsledningskontorets bedömning avse innerstaden.

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

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

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

Effekter

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

- Antalet fordon över innerstadssnittet under maxtimmarna bedöms minska med ca 15 %
- Antalet fordon över innerstadssnittet under ett vardagsdygn bedöms minska med 5-10 %

- Intäkterna beräknas till omkring 1,2 miljarder kr per år.
- Antalet trafikanter med kollektivtrafik till och från innerstaden under maxtimmarna beräknas öka med ca 3 %.
- Utsläppen från trafiken bedöms minska ungefär lika mycket som trafikarbetet. Hur mycket trafikarbetet minskar är svårt att bedöma men troligen ligger det i storleksordningen 5-10 % i innerstaden.
Vissa av dessa effekter inträffar praktiskt taget omedelbart, medan andra effekter är mycket långsiktiga.

Försöksperiodens längd

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

Ekonomi

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

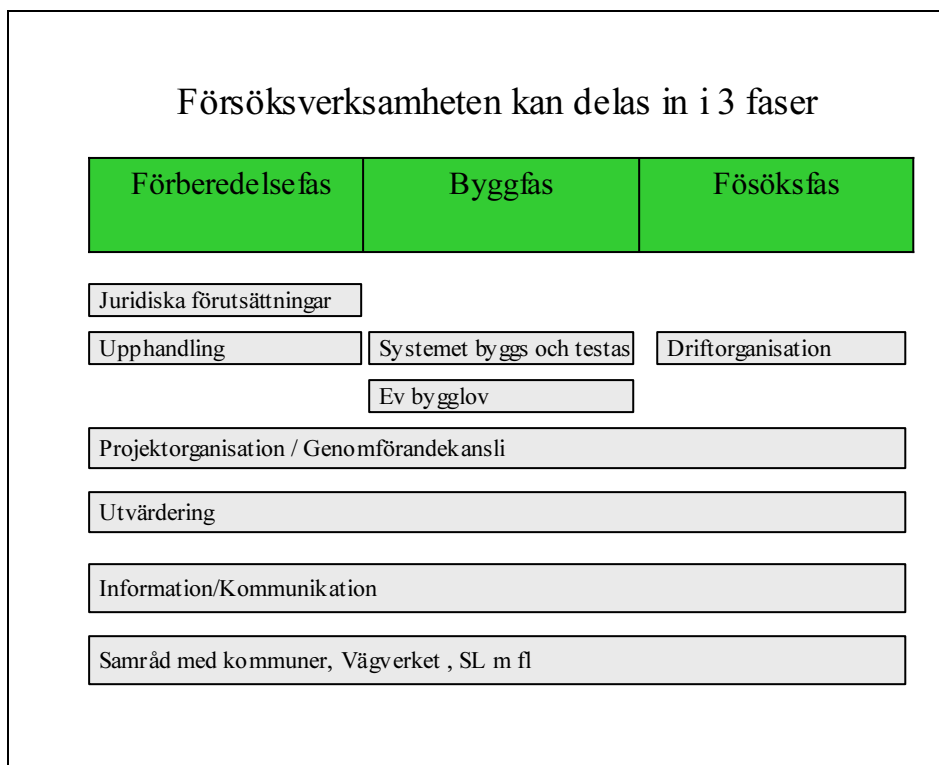
Investeringen uppskattas mycket preliminärt till 500-600 mnkr och driftkostnaden till ca 100 mnkr per år. Driftkostnaden kommer att bli starkt beroende av hur hög andel av videobaserade betaltransaktioner (bilar utan transponder, dagtillstånd och smitare) som skall hanteras. Även om endast 10-15 % av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

Det är av stor vikt för staden att genomförandekansliet i det fortsatta arbetet säkerställer att staden erhåller täckning för försökets alla kostnader. Detta måste beaktas bl.a. i uppgörelse om finansiering med staten, överförande av intäkter från avgifterna

till regionen samt vid beslut om försöksperiodens längd. Det är nödvändigt att beakta att detta är ett försök och det måste således vara möjligt att finansiera inom försöksperioden. De intäkter som ej krävs för finansieringen skall tillfalla regionens kollektivtrafik. Staden har hos regeringen begärt att staten skall svara för kostnaderna med försöket.

Genomförande av försöket

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



Förberedelsefasen

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

Bland övriga frågor som behöver beslutas/klargöras relativt snabbt är olika former av ansvarfördelning och samverkan med andra myndigheter m.fl. Ansvarfördelningen

mellan staten och staden måste klargöras. Lagstiftning kan behöva ändras och riksdagen måste fatta beslut om skatten (miljöavgiften) och avgöra det framtida ansvaret i uppöversfrågan. Huruvida avgiften skall beläggas med moms är inte helt klarlagd. Ansvaret för att reda ut de juridiska frågorna ligger hos staten och arbete har inletts av Stockholmsberedningen.

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

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

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

Det är nödvändigt att säkerställa att det i överenskommelser/lagstiftning om användningen av intäkterna från miljöavgifterna bl.a. beaktas att försöket måste finansieras och att avgifterna tillfaller Stockholmsregionen. Staden kan inte stå risken att ha ofinansierade kostnader för försöket, vare sig försöket förlängs eller ej.

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

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

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

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

Upphandlingsprocessen

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

Vidare måste man avgöra vem som skall göra vad i projektet. Speciellt gäller det ansvarsfördelning mellan kommuner, Vägverket, regionala myndigheter etc. Hur lång tid arbetet tar är även beroende av vilka resurser och kompetenser beställarorganisationen disponerar över.

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

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

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

- Välja upphandlingsform (öppen, selektiv eller förhandlad upphandling)
- Genomföra marknadsanalys
- Utarbeta strategi för upphandlingen

- Ta fram förfrågningsunderlagets administrativa delar
- Påbörja arbetet med teknisk kravspecifikation
- Påbörja arbetet med utvärderingsmodell
- Påbörja framtagandet av kommersiella villkor/avtal

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

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

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

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

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

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

Då samtliga beslut på statsmaktsnivå rörande avgifterna sannolikt inte är fattade när upphandlingen måste påbörjas, föreslås upphandlingen (i annonsen och i förfrågningsunderlaget) innehålla en reservation. Reservationen skall vara tydlig och ange att upphandlingen gäller under förutsättning att riksdagen och regering fattar samtliga försöksverksamheten erforderliga beslut. Om så inte skulle ske måste Stockholms stad förbehålla sig rätten att avbryta upphandlingen. Senast när upphandlingen avslutas

genom tilldelningsbeslut måste staden vara säker på att genomförandet verkligen blir av och att alla erforderliga beslut har fattats. Alternativet, att exempelvis i avtal förbehålla sig rätten att avbryta byggprocessen medför sådana ökade anbuds kostnader att det enligt stadsledningskontorets uppfattning inte är att rekommendera.

Byggfasen

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

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

Sammanfattande kommentarer

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

REMISSER

Remissbehandlingen

Stadsledningskontorets förslag som redovisats ovan har remitterats för yttrande till stadsbyggnadsnämnden, gatu- och fastighetsnämnden, miljö- och hälso- skyddsnämnden, Stockholms Parkering och Vägverket. Dessutom har de kommuner, företag och organisationer m.fl. som deltog vid hearingen den 23 april 2003 beretts möjlighet att yttra sig över stadsledningskontorets förslag. Anteckningar från hearingen återfinns i *bilaga 2*, de instanser som var inbjudna till hearingen och som därefter yttrat sig finns förtecknade i *bilaga 3*. Samtliga yttranden återfinns i *bilaga 4*.

Stadsbyggnadsnämnden beslutade den 5 maj 2003 att som svar på remissen överlämna men inte återropa stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande av den 25 april 2003 samt att därutöver anföra följande.

Framkomligheten på ett givet vägnät kan påverkas både genom styrning av utbud och efterfrågan. Majoriteten har tagit ställning för ett försök med avgifter, vars effekt förväntas styra en viss del av biltrafiken till tider och vägutrymmen med ledig kapacitet. Både forskning och empiriska studier har visat att ett sådant system för vägavgifter både förbättrar framkomligheten och gör transporter samhällesekonomiskt lönsamma, där de tillämpas. Därutöver kan minskade trafikproblem underlätta för bra bostadsbyggande i staden, med minskat buller och bättre möjligheter att innehålla satta miljö kvalitetsnormer.

Den tekniska lösning som för med sig störst möjligheter att differentiera avgiftsnivåer och samtidigt medge fler zonindelningar är systemet som baseras på korthållskommunikation, dvs. fordonsdosor. Samtidigt förväntas detta system vara avsevärt billigare och enklare när det är driftsatt. Därför förordar nämnden denna lösning

Frågor angående geografisk utformning, zonindelning, tidsdifferentiering, undantag från avgifter etc. bör belysas ytterligare, innan slutlig utformning bestäms.

I samband med försöket med miljöavgifter är det även viktigt att särskilt satsa på kollektivtrafik och tillskapa infartsparkeringar. Vi vill därför ge kontoret i uppdrag att kontinuerligt arbeta med detta samt ta fram underlag m.m. som underlättar utvärdering av försöket. En referensgrupp med berörda förvaltningar bör lämpligen tillsättas.

Reservation anfördes av *Lotta Edholm* (fp), *Katariina Gūven* (fp), *Kristina Alvendal* (m), *Ingvar Snees* (m) och *Regina Kevius* (m), *bilaga 1*.

Reservation anfördes av *Kerstin Rossipal* (kd), *bilaga 1*.

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande av den 25 april 2003 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsbyggnadskontoret anser att rätt utformade miljöavgifter kan spela en väsentlig roll som en del av en bred strategi – som även omfattar bl.a. stora satsningar på utbyggnader av nya banor och trafikleder - för att lösa Stockholms och regionens trafikproblem.

Kontoret stödjer i allt väsentligt det förslag till utformning av systemet som stadsledningskontoret lagt fram. Av de två praktiskt möjliga tekniska lösningarna med betalningen är systemet med fordonsdosa klart att föredra framför det s.k. London-systemet som helt bygger på videofotografering med åtföljande mycket omfattande bildtolkning. Det förstnämnda systemet är betydligt mer beprövat, avsevärt billigare i drift samt medger avgifter som kan differentieras med avseende på tid, geografiskt område och fordonsegenskaper. Kontoret tror också att ett system där bara de som inte betalat via dosan fotograferas har en större möjlighet att accepteras av allmänheten än ett system där samtliga bilister i innerstaden fotograferas, ofta flera gånger dagligen.

Ett problem som måste ägnas stor uppmärksamhet är hur bilister som bara gör enstaka besök inom det avgiftsbelagda området skall hanteras. Att som i t.ex. Oslo ha manuella betalstationer som komplement torde var uteslutet av utrymmesskäl på de allra flesta platser som är aktuella. Det finns knappast heller någon tid att genomföra de eventuella detaljplaneändringar som ett anläggande av manuella betalstationer skulle kräva. Betalning via kontakt med kundcentral där dagtillstånd köps kan – som stadsledningskontoret föreslår – vara en lösning. Man kan kanske också eventuellt tänka sig ett antal fria passager per fordon för att t.ex. kunna hantera utländska tillfälliga besökare.

Kontoret tillstyrker att försöket genomförs med bara en avgiftszon som i princip omfattar innerstaden. Att börja med flera zoner blir både dyrare och mer komplicerat. Att bara ha en zon är dessutom särskilt viktigt om – som stadsledningskontoret föreslår - Essingeleden inte beläggs med avgift. Med en avgiftsfri Essingeled och flera zoner i innerstaden skulle belastningen på Essingeleden öka kraftigt. Även med bara en innerstadszon riskerar trafiken på Essingeleden att öka - med uppemot 10 % enligt Transeks uppskattningar. Problemet förvärras av att öppnandet av Södra länken hösten år 2004 samt sannolikt också den planerade reparationen av Söderledstunneln och Centralbron också kommer att medföra ökad trafik på Essingeleden.

Trots de hotande framkomlighetsproblemen på Essingeleden delar kontoret stadsledningskontorets uppfattning att Essingeleden bör vara avgiftsfri. Den absoluta huvuddelen av trafiken på Essingeleden (ca 85 % enligt Transeks modellberäkningar) har

varken start eller mål i innerstaden och leden är den huvudsakliga förbindelsen mellan regionens södra och norra halvor, dvs. dess trafik går i stor omfattning mellan andra kommuner än Stockholm. Med avgifter i innerstaden finns det inga alternativa avgiftsfria alternativ för vägtrafiken samtidigt som en stor del av biltrafikanterna har svårt att byta till andra färdmedel eftersom kollektivtrafiktillgängligheten för långa resor mellan regionens halvor är relativt dålig.

Kontoret delar också stadsledningskontorets uppfattning att avgifterna under försöket inte skall differentieras med avseende på fordonsegenskaper på annat sätt än att vissa kategorier helt undantas från avgift. Om man vill ha noggrannare differentiering efter fordonstyp (t.ex. efter fordonets miljöklass) måste man se till att rätt dosa sitter i rätt fordon. Detta kräver särskild övervakning och högre säkerhet i systemet. Vidare måste någon se till att korrekta fordonsparametrar hamnar i fordonsenheten. Detta möjliggör enkel distribution genom att man t.ex. köper sin dosa över disk på en bensinstation. På något sätt måste dosan "låsas" till fordonet för att undvika fusk. Detta är naturligtvis möjligt, men kräver monteringsverkstäder och förlänger införandetiden väsentligt.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande är något oklart när det gäller tidtabellen för försökets genomförande. En utgångspunkt är självfallet att försöket måste vara mycket väl förberett och förankrat för att ha utsikter att överleva och bli permanentat. En annan utgångspunkt måste vara att som stadsledningskontoret skriver "Inga avtal kommer att träffas med leverantörer innan de rättsliga förutsättningarna förligger för att införa miljöavgifter". Detsamma torde behöva vara fallet när det gäller beställningar av ny kollektivtrafikkapacitet från SL.

Enligt uppgift skall ett lagförslag tas fram av Stockholmsberedningen till den 1 juni 2003 och detta förslag skall sedan remissbehandlas och behandlas i lagrådet innan en proposition till riksdagen kan skrivas. Eftersom det gäller en ganska komplicerad och kontroversiell lag - tre tidigare försök under 1980- och 1990-talet att ta fram lagar om bilavgifter har inte gett avsedda resultat - får man förmoda att hanteringen kan ta viss tid, säkerligen betydligt över ett halvår.

Samtidigt med lagstiftningsarbetet måste specifikations- och upphandlingsprocessen genomföras. Enligt Transeks bedömningar kan denna fas under stark tidspress klaras av på 9-12 månader, men normal tidsåtgång är 18-24 månader.

Inte heller får tiden för noggranna förstudier av såväl bil- som kollektivtrafiken underskattas. Speciellt tids- och resurskrävande är resvaneundersökningar samt mätningar av framkomligheten i trafiken. Framkomlighetsmätningar i systematisk omfattning har tidigare inte genomförts i Stockholm och här finns stora problem med inte bara resurser för genomförande utan också med att finna en lämplig metodik. Dessutom kompliceras frågan av att andra stora trafikförändringar inträffar samtidigt med försöket - öppnandet av Södra Länken samt reparationen av Söderledstunneln och Centralbron.

Byggfasen, dvs. tiden från då avtal slutits med systemleverantör till dess att försöket inleds, för ett system med fordonsdosor anges av aktörer på marknaden till 18 månader, en tid som möjligen kan pressas ned till 14-15 månader. Även dessa tider är

tämligen optimistiska med hänsyn till brittiska och norska erfarenheter. Implementeringen av Londons videokamerasystem - ett system som allmänt anses kräva en något kortare tid att genomföra än ett system med fordonsdosor - tog exempelvis 18 månader enligt Transeks uppgifter.

Enligt SL tar det ca 18 månader att ta fram erforderlig ökad kollektivkapacitet.

Det förfaller realistiskt att räkna med en genomförandetid av minst två år från och med nutid.

På grund av den mycket korta remisstiden kan kontoret inte redovisa fullständiga och slutliga synpunkter på alla de frågor som tas upp i stadsledningskontorets förslag till tjänsteutlåtande. Kontoret räknar dock med att bidra med mer kunskap och fler synpunkter i den referensgrupp med berörda förvaltningar som lämpligen bör tillsättas för att underlätta projektets genomförande.

Gatu- och fastighetsnämnden beslutade den 8 maj 2003 att som svar på remissen överlämna men inte åberopa gatu- och fastighetskontorets tjänsteutlåtande av den 28 april 2003, samt att därutöver anföra följande.

Det finns i dag ett antal problem i Stockholms trafiksituation. Bland annat utnyttjas inte vägsystemets potential, vilket innebär trängsel och flaskhalsar i trafiken samt miljöproblem. Försöket med miljöavgifter ingår som en viktig komponent i den nuvarande majoritetens strategi för att underlätta resandet i staden. Det är även en del i det viktiga strategiska miljöarbetet som syftar till långsiktig hållbarhet och en miljövänligare stad. Forskning och empiriska studier har visat att ett system för miljöavgifter både förbättrar framkomligheten och gör transporterna samhällsekonomiskt lönsamma.

Eftersom avgifterna sannolikt kommer att tas ut som statlig skatt anser vi att staten också skall ta det ekonomiska ansvaret för de kostnader som försöket innebär. Detta får naturligtvis inte påverka övriga statliga bidrag till staden.

På grund av att avgifterna införs på försök finns det anledning att ha ett så enkelt system som möjligt, utan att stänga möjligheter om en folkomröstning leder till att det permanentas. Den tekniska lösning som för med sig störst möjligheter att differentiera avgiftsnivåer och samtidigt medge fler zonindelningar är systemet som baseras på korthållskommunikation, dvs. fordonsdosor. Samtidigt förväntas detta system vara avsevärt billigare och enklare när det är driftsatt. Därför förordar nämnden denna lösning.

Frågor angående slutlig geografisk utformning, zonindelning, tidsdifferentiering, undantag från avgifter etc. bör belysas ytterligare, innan slutlig utformning bestäms.

I samband med försöket med miljöavgifter är det även viktigt att särskilt satsa på kollektivtrafik och tillskapa infartsparkeringar. Vi vill därför ge konto-

ret i uppdrag att kontinuerligt arbeta med detta samt ta fram trafikmätningar m.m. som underlättar utvärdering av försöket.

Reservation anfördes av *Björn Nyström* (kd), bilaga 1.

Reservation anfördes av *Sten Nordin* (m), *Berthold Gustavsson* (m), *Birgitta Holm* (m), *Ulf Fridebäck* (fp) och *Claes Fleming* (fp), bilaga 1.

Gatu- och fastighetskontorets tjänsteutlåtande av den 28 april 2003 har i huvudsak följande lydelse.

Gatu- och fastighetskontoret tillstyrker i huvudsak stadsledningskontorets förslag till genomförandeplan och tar upp en del frågor och synpunkter inför det fortsatta arbetet med miljöavgifterna.

Kontoret har inte haft anledning att närmare studera alla delar av remissmaterialet utan väljer att i stället ta upp en del frågor och synpunkter som man bör ha i åtanke i det fortsatta arbetet med genomförandet av försöket.

Miljöavgifter är en del i Stockholms trafikpolitik

Det finns anledning att framhålla att miljöavgifter inte kommer att lösa alla de frågor som hör samman med Stockholms trafikproblem eller med Stockholms tillväxt och välfärd, vilket naturligtvis inte heller har varit avsikten.

En viktig fråga är de nord/sydliga förbindelserna i regionen, i första hand trafikkapaciteten i det s.k. Saltsjö/Mälarsnittet. Det föreligger nu en bred enighet i regionen att tillskapa ökad spårkapacitet genom att anlägga en pendeltågstunnel under centrala Stockholm.

Även vägkapaciteten över Saltsjö/Mälarsnittet måste förbättras om Stockholm skall kunna fungera som en gemensam arbets- och bostadsmarknad, vilket är en förutsättning för en fortsatt tillväxt i regionen. Därjämte bör de regionala skillnaderna mellan de norra och södra regiondelarna utjämnas. Vägverket arbetar med att ta fram en utredningsplan för en förbifart väster om nuvarande Essingeleden. Det är angeläget att en sådan förbindelse kan etableras så snart som möjligt. Vägverket bedömer att en byggstart skulle kunna ske år 2007, men finansiering saknas i Vägverkets förslag till nationell plan.

Miljöavgifterna för Stockholms innerstad torde endast i mycket begränsad omfattning påverka planeringen av en sådan nord/sydlig förbindelse. Vägverkets studier av sambandet mellan förbifarten och miljöavgifterna har ännu inte helt avslutats. Det är dock sannolikt att om ett samband föreligger, innebär det att det blir än mer angeläget att förverkliga förbifarten så snart som möjligt.

Lagstiftningsarbetet ligger på kritiska linjen

Kontoret har i sin analys relativt ingående beskrivit de utredningar som genomförts för att ta fram den lagstiftning som erfordras för att kunna ta upp de föreslagna miljöavgifterna.

Eftersom avgifterna sannolikt kommer att klassas som statlig skatt blir det riksdagen som på regeringens förslag beslutar om avgifterna. Det finns risk för att riksdagen måste ta relativt detaljerade beslut om avgifternas storlek och avgiftsområdets omfattning.

Stockholmsberedningen skall komma med ett förslag till lagstiftning den 1 juni. Kontoret har inte deltagit i beredningens arbete och har därför inte haft tillfälle att kommentera olika utkast till lagstiftning och har inte kännedom om hur pass väl genomarbetade och förankrade som beredningens lagförslag kommer att vara när de presenteras om drygt en månad.

Även med en optimistisk tidplan torde riksdagen inte kunna anta lagförslagen förrän under första kvartalet nästa år. I sitt tjänsteutlåtande framhåller stadsledningskontoret att inga avtal kommer att träffas med leverantörer innan de rättsliga förutsättningarna föreligger för att införa miljöavgifter. Det betyder att det kan vara svårt att hålla den förutsatta tidplanen för försöket, som förutsätter att avtal med leverantörer kan tecknas redan i december i år.

Försöket är ett både statligt och kommunalt projekt

Kommunfullmäktige har beslutat att genomföra ett försök med miljöavgifter i trafiken. I det avseendet är det ett kommunalt projekt.

Eftersom miljöavgifterna med stor sannolikhet utgörs av en statlig skatt är det därmed ett statligt projekt. Avgifterna förs i likhet med all annan skatt till staten, och någon återkoppling så att en viss skatt går till särskilda ändamål förekommer inte längre.

Det innebär att staten har ett stort ansvar för försöket, och att bl.a. både Vägverket och Riksskatteverket har viktiga uppgifter att hantera i försöksverksamheten. Enligt kontorets uppfattning måste det bli en statlig instans som svarar för indrivningen av avgifterna och förvaltar det tekniska systemet.

Eftersom avgifterna går till staten är det naturligt att staten svarar för kostnaderna för att ta in avgifterna och för de övriga åtgärder som är konsekvenser av försöket. Kontoret vill hänvisa till att staden redan har gjort en sådan framställning till regeringen. Staden har för närvarande inte fått svar från regeringen på denna framställning.

Kollektivtrafiken måste förstärkas

Staden har uttalat att avgifterna, d.v.s. nettot, bör i varje fall under de första åren gå till att förstärka den kollektiva trafiken i regionen. Det är viktigt att de extra resurser som

tillförs kollektivtrafiken inte urholkas genom att den normala medelstilledningen minskas.

Det är helt nödvändigt att busstrafiken längs infarter förstärks och att denna förstärkning görs så att den finns tillgänglig när försöket påbörjas. Även en utbyggnad av infartsparkeringarna är angelägen. Den ökande busstrafiken kommer att kräva en hel del anpassningar av gatunätet. En anpassning av gatunätet i innerstaden blir nödvändig för att kunna ge busstrafiken i innerstaden en bättre framkomlighet.

Medel för den förstärkta busstrafiken, infartsparkeringarna och anpassningen av gatunätet bör avräknas mot miljöavgifterna. Medlen måste dock kunna disponeras av SL och kontoret något år innan miljöavgifterna börjar komma in. Det är därför angeläget att staten förskotterar medel vilka sedan får avräknas mot miljöavgifterna.

Redan inom ganska kort tid kommer avgifterna att ge ett relativt sett betydande netto. Miljöavgifterna bör kunna användas till en kollektivtrafikutbyggnad som inte är direkt avhängig av området där avgifterna tas upp. Ett lämpligt projekt är därvid den fortsatta utbyggnaden av tvärbanan, såväl sträckan Hammarby sjöstad – Slussen som Alvik – Kista. De statsbidrag som Banverket satt upp för tvärbanan i sin järnvägsplan är både otillräckliga och ligger för sent i tiden.

Enligt kontorets uppfattning är det viktigt att staten tydligt redovisar hur hela nettot av avgifterna återförs till trafiksystemen i regionen, och att inte övriga statliga och landingskommunala anslag reduceras. Detta är betydelsefullt, bl.a. för att få acceptans i regionen för avgifterna, som ju betalas av trafikanterna i hela regionen, oberoende av kommunhemvist.

Vald teknik, område och avgiftsnivåer

Kontoret har inga erinringar mot de förslag till utformning av försöket som stadsledningskontoret redovisar.

I och för sig pekar mycket på att avgiftssystemet i London, som infördes i februari i år, fungerar väl. Det baseras på en områdesavgift, som övervakas med videoregistrering av fordonen. Det innebär att man behöver inte portaler vid områdets gränser, och man kan ta avgift även av de som kör bil inne i området men inte passerar gränsen.

Kontoret anser att systemet med fordonsdosa är ett enklare system, och att det är en fördel att kunna ha en högre avgift i rusningstid än mitt på dagen. En områdesavgift enligt London-modellen torde inte medge en differentiering av avgifterna över dagen.

Enligt kontorets uppfattning bör inte Essingeleden avgiftsbeläggas. Det skulle innebära ytterligare ett hinder att få Stockholmsregionen att fungera som en arbets- och bostadsmarknad.

Det är vidare klokt att inte nu försöka införa flera zoner utan koncentrera ansträngningarna på att få avgiftsnittet runt innerstaden att fungera på ett effektivt och smidigt sätt.

Övrigt

Som stadsledningskontoret framhåller, måste nu planeringsarbetet för försöket med miljöavgifter fortsätta. Kontoret kommer därvid att medverka inom en rad olika områden.

En fråga som kontoret kommer att ta tag i är den närmare placeringen av portalerna, var de skall ställas, ansvarfrågor, upplåtelse, bygglov etc. Det blir en fråga om samarbete med bl.a. Vägverket och berörda stadsdelsnämnder.

En annan viktig fråga som ligger inom kontorets kompetens- och ansvarsområde är uppföljning av trafiken, såväl före som under försöket. Tillräckliga resurser och därmed medel krävs för att kunna följa och mäta de förändringar i trafikvolym, framkomlighet, trafiksäkerhetsläge m.m. som införandet av miljöavgifter ger upphov till. Kontoret har för närvarande inte sådana resurser tillgängliga i budget.

Kontoret är berett att medverka även i övrigt i den omfattning som nämnden finner vara lämplig.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har den 8 maj 2003 beslutat att

1. i huvudsak åberopa tjänsteutlåtandet som svar på remissen
2. ge förvaltningen i uppdrag att lämna förslag på hur och i vilken omfattning förvaltningen kommer att delta i arbetet med att ta fram uppgifter, medverka i mätningar, ge förslag på utvärderingsprogram m.m.
3. därutöver anföra följande.

Det finns i dag ett antal problem i Stockholms trafiksituation, bl.a. trängsel, vilket ger upphov till allvarliga miljöeffekter. Försöket med miljöavgifter ingår som en viktig komponent i den nuvarande majoritetens strategi för att underlätta resandet i staden. Det är även en del i det viktiga strategiska miljöarbetet som syftar till långsiktig hållbarhet och en miljövänligare stad. Forskning och empiriska studier har visat att ett system för miljöavgifter både förbättrar framkomligheten och gör transporterna samhällsekonomiskt lönsamma.

På grund av att avgifterna införs på försök finns det anledning att ha ett så enkelt system som möjligt. Detta ger staden handlingsfrihet i den fortsatta hanteringen av frågan. Den tekniska lösning som för med sig störst möjligheter att differentiera avgiftsnivåer och samtidigt medge fler zonindelningar är systemet som baseras på korthållskommunikation, dvs. fordonsdosor. Därför förordar nämnden i likhet med stadsledningskontoret denna lösning.

Frågor angående slutlig geografisk utformning, zonindelning, tidsdifferentiering, undantag för t.ex. miljöfordon, från avgiftsbeläggning av Essingeleden etc. bör belysas ytterligare innan slutlig utformning bestäms.

I samband med försöket med miljöavgifter är det även viktigt att särskilt satsa på kollektivtrafik och tillskapa infartsparkeringar samt att utvärdera försöket. Vi vill därför ge förvaltningen i uppdrag att vara delaktig i arbetet med att ta fram uppgifter, mätningar, förslag på utvärderingsprogram m.m. som underlättar utvärderingen av försöket.

Reservation anfördes av *Jakob Forssmed* (kd) och *Rasmus Rasmusson* (kd), bilaga 1.

Reservation anfördes av *Magnus Hellström* (m), *Johan Steenhoff Eriksen* (m), *Björn Ljung* (fp) och *Lena Bring* (m), bilaga 1.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande av den 24 april 2003 har i huvudsak följande lydelse.

Tekniskt system

Förvaltningen delar stadsledningskontorets bedömning att systemet med fordonsdosa bör användas. Tekniken är flexibel och kan anpassas efter framtida behov och krav på förändringar. Systemet möjliggör tids- och fordonsdifferentierade avgifter. Vid en eventuell framtida permanentning av avgiftssystemet, där fler avgiftszoner kan ingå, möjliggörs även geografisk differentiering av avgifterna.

Avgiftssystemets utformning

Under försöksperioden är det viktigt att systemet utformas på ett så enkelt sätt som möjligt för att öka förståelsen och acceptansen för systemet samt att införandet av systemet underlättas så långt som möjligt. Förvaltningen delar därför stadsledningskontorets bedömning att under försöksperioden bör endast en avgiftszon som omfattar innerstaden införas. Flaskhalsarna i stockholmstrafiken finns dessutom främst på infarterna till innerstaden samt på de stora lederna och gatustråken genom staden. Det är också i Stockholms innerstad som trafiken orsakar de största lokala miljöproblemen, d.v.s. den största exponeringen för buller och dålig luftkvalitet. Orsaken är de stora trafikvolymerna och trängseln. Den relativt dåliga luftomblandningen orsakar höga halter av de skadliga ämnen som förekommer i bilavgaserna. Befolkningstätheten gör samtidigt att många individer exponeras.

Inför en eventuell permanentning av avgiftssystemet bör dock möjligheten att införa flera zoner beaktas. Genom att använda fler zoner inom systemet kan kostnaden för att passera en zon minskas vilket leder till lägre barriäreffekter. Möjlighet ges även att ta ut avgift för trafik inom innerstaden samtidigt som trafiken kan styras bort från vissa hårt trafikerade innerstadsavsnitt.

Transekts utredning visar att den föreslagna miljöavgiften för innerstaden riskerar att medföra en ökning av trafiken på Essingeleden. Därmed kan trängseln på Essingeleden förvärras under rusningstid. Modellberäkningar som Transek utfört indikerar att trafiken på Essingeleden kan styras genom avgiftsuttag under rusningstid så att trängsel undviks.

Transek belyser i sin rapport fyra huvudsakliga problem med avgiftsuttag på Essingeleden. För det första är det den huvudsakliga förbindelsen mellan södra och norra regionhalvan och det finns inga alternativa vägar som trafiken kan ta mellan regionhalvorna. För det andra har en stor del av trafiken på leden svårt att byta till andra färdmedel eller destinationer, eftersom kollektivtrafiktillgängligheten för långa resor mellan södra och norra regionhalvan är relativt dålig. För det tredje är Essingeleden en statlig väg, så Stockholms stad har ingen formell makt över leden. Transek påpekar dock att detta inte skall ges en överdriven betydelse då kommuner i dagsläget inte heller har rätt att ta ut avgifter på egna vägar. För det fjärde är en mycket stor del av trafiken på Essingeleden trafik till och från andra kommuner än Stockholm, vilket gör frågan komplicerad.

Vad gäller avgiftsuttag på Essingeleden gör förvaltningen en samlad bedömning att avgift inte skall tas ut under försöksperioden, men att behovet av att ta ut avgift och möjligheten till att ta ut avgift måste ingå i utvärderingen av försöket.

Stadsledningskontoret föreslår att avgiftssystemet inte skall differentieras efter fordonstyp. Förvaltningen gör bedömningen att en differentiering efter fordonstyp kan medföra att införandet av försöket försvåras och därför ej bör ingå. En differentiering efter fordonstyp ger dock en möjlighet att i högre grad avgiftsbelägga fordon med sämre miljöprestanda och samtidigt skapa incitament för användning av fordon med bättre miljöprestanda. Differentiering efter fordonens miljöprestanda är en av de viktigaste funktionerna för att få ett miljöeffektivt framtida avgiftssystem. En differentiering efter fordonstyp bör därför ingå i ett eventuellt permanentande av avgiftssystemet.

Av tjänsteutlåtandet framgår att vissa fordon kommer att avgiftsbefrias. Som exempel nämns utryckningsfordon och fordon med handikapptillstånd. Förvaltningen betonar vikten av att även miljöbilar undantas från avgiftssystemet. Ett undantag skulle ge ett viktigt ytterligare incitament för att öka användningen av miljöbilar. Inom staden pågår för närvarande arbete med att införa avgiftsfri parkering för miljöbilar. Förvaltningen vill understryka vikten av att samma kriterier för definition av miljöbil används vid undantag för miljöavgifter som vid införande av fri parkering.

Effekter

Trafiken – särskilt den tunga – är den största enskilda källan till föroreningar i utomhusluften. Vägtrafiken i regionen har totalt ökat med 80 % under perioden 1970-2000 och beräknas fortsätta att öka i takt med den ekonomiska tillväxten och befolkningsökningen. Problem med luftföroreningar beror inte bara på trafikmängden utan har också ett samband med tempot och dålig framkomlighet i trafiken. Vid låga hastigheter och ojämn körning försakad av trängsel ökar utsläppen av kväveoxid relativt

kraftigt. För utsläpp av koldioxid är dock utsläppen något mindre beroende av ojämn körning. Samtidigt gäller att lägre hastigheter ger mindre slitage på vägar och däck vilket minskar partikelhalten i luft. Totalt sett beräknas dock avgiftssystemet leda till att partikelhalten minskar p.g.a. den minskade trafikvolymen. Det bör även understrykas att de minsta partiklarna, de som kommer från avgaserna, är de partiklar som har störst betydelse för människors hälsa. Det är främst utsläppen av dessa partiklar som kommer att minska som följd av den minskade trafikvolymen.

Enligt Transeks beräkningar bedöms minskningen av trafikarbetet i innerstaden komma att ligga i storleksordningen 5-10 % över dygnet. Under maxtimmen beräknas minskningen till 10-15 %. Införande av miljöavgifter är således en enskild åtgärd som beräknas få stor effekt på luftkvaliteten, främst med avseende på förekomsten av kväveoxider. Minskningen sker dels genom att trafikarbetet minskar totalt sett dels också genom att utsläppen minskas ytterligare genom att trafiken kommer att flyta jämnare.

Den 1 januari 2006 införs miljö kvalitetsnormer för kväveoxid i utomhusluft. Enligt miljöbalken är en miljö kvalitetsnorm rättsligt bindande. Om den riskerar att överskridas skall åtgärder vidtas för att säkerställa att den uppfylls. Myndigheter och kommuner skall säkerställa att miljö kvalitetsnormer uppfylls när de prövar tillåtlighet, tillstånd, godkännanden, dispenser och anmälningsärenden samt när de utövar tillsyn eller meddelar föreskrifter. Vid planering och planläggning skall kommuner och myndigheter iaktta miljö kvalitetsnormer.

Reglerna ger inte utrymme för avvägningar mot andra intressen.

Även i andra lagar har införts bestämmelser om miljö kvalitetsnormer, däribland plan- och bygglagen. Där anges bl.a. att planläggning inte får medverka till att en miljö kvalitetsnorm överskrids.

Lagstiftningen kring miljö kvalitetsnormer kan således innebära att nyetableringar av verksamheter som medför att en miljö kvalitetsnorm överskrids, t.ex. genom att nyetableringen medför en ökad trafikvolym, inte kan komma till stånd. I detta perspektiv är införandet av miljö avgifter ett viktigt instrument för att minska risken för överskridande av miljö kvalitetsnormer och därmed risken för en hämning av den regionala utvecklingen. I ett gemensamt yttrande över länsstyrelsens samråd om miljö kvalitetsnormer från gatu- och fastighetsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och miljö- och hälsoskydds-nämnden bedöms effekterna av miljö avgifter som stor på haltminskningen av kvävedioxid och därmed en viktig åtgärd för att staden skall klara kommande krav på miljö kvalitetsnormer för kväveoxider i utomhusluft. Miljö- och hälsoskydds-nämnden fattade beslut i enlighet med förvaltningens förslag 22 april 2003.

Enligt Transeks utredning beräknas luftföroreningarna i Stockholms stad ge upphov till upp emot 100 cancerfall per år. Vidare anger utredningen, med referens till Institutet för Miljömedicin vid Karolinska Institutet, att den förhöjning av partikelhalten som råder i Stockholm riskerar att förkorta den genomsnittliga livslängden med ca 60 dagar. I underlaget till nytt trafikmiljöprogram beräknade miljöförvaltningen år 2000, att de samhällsekonomiska kostnaderna för trafikens miljö störningar i Stockholm totalt bedöms uppgå till ca tre miljarder kronor per år. Ur såväl ett hälsoperspek-

tiv som ett samhällsekonomiskt perspektiv är det mot ovanstående mycket angeläget att åtgärder vidtas för att förbättra miljösituationen i Stockholms stad.

Förvaltningen ser avgiftssystemet som en viktig åtgärd för att begränsa trafikens negativa miljöeffekter, främst luftföroreningar och buller samt för att minska trängseln och öka trafiksäkerheten. En minskning av trängseln är dessutom en förutsättning för att innerstadens busslinjenät, sjuktransporter, taxi m.fl. samhällsnödvändiga transporter skall fungera på ett tillfredställande sätt. Ytterligare en positiv effekt som bör framhållas är en ökad trivsel vid vistelse i gaturummet om trafikintensiteten minskas.

Försöksperiodens längd

Försöket är avsett att ligga till grund för en folkomröstning om ett permanent införande av miljöavgifter. Det är därför viktigt att så mycket erfarenheter som möjligt finns samlade som ett underlag inför folkomröstningen. Det bör i detta sammanhang vägas in att man på andra platser där vägavgifter införts har kunnat se att attityderna till avgifterna har blivit mer positiva med tiden. En anledning till det kan vara att det tar tid att se hela nyttan av avgiftssystemet t.ex. användningen av intäkterna i form av stöd till förbättrad kollektivtrafik. För att tydligare kunna visa på nyttan av förstärkt kollektivtrafik bör en kollektivtrafiksatsning påbörjas redan innan försöket startas. Detta ger dels förutsättningar att möta det ökade kollektivtrafikresandet som under försöket bedöms komma att uppgå till 2-3 %, dessutom ökar det förståelsen för nyttan med avgiftssystemet.

Mot bakgrund av ovanstående resonemang anser förvaltningen att försöksperiodens längd bör sträcka sig över hela mandatperioden samt att kollektivtrafiksatsningar för att möta den väntade trafikantökningen inleds innan försöket tas i drift.

Ekonomi

I stadsledningskontorets tjänsteutlåtande anges att de intäkter som inte krävs för finansieringen skall tillfalla regionens kollektivtrafik. Förvaltningen ser positivt på att intäkterna kommer att användas för att stärka kollektivtrafiken. Förvaltningen ser det dock som viktigt att intäkter används för stöd till att minska trafikens miljöstörningar även inom andra områden än enbart genom satsningar på kollektivtrafiken.

Buller är en av de stora hälsofrågorna för stockholmarna, där vägtrafiken står för en betydande del av störningarna. Staden har under många år framgångsrikt arbetat med bullerskyddsåtgärder för att minska störningarna i de värst utsatta områdena, över 65 dB(A) vid fasad. Samtidigt är ett mycket stort antal stockholmare utsatta för buller överstigande riktvärdet 55 dB(A) vid fasad och många upplever detta som störande. I dagsläget genomförs åtgärder för de boende som utsätts för mer än 65 dB(A) vid fasad, ca 60 000 personer. Kostnaderna för detta arbete har uppgått till ca 150 miljoner kronor under perioden 1995-2002 (därav 30 miljoner kronor i statsbidrag och 5-10 miljoner kronor i övriga bidrag). Framgent kommer bullerskyddsarbetet att successivt

ändra inriktning mot åtgärder för de som utsätts för buller mellan 55 – 65 dB(A), vilket kommer att kräva stora resurser och beröra ca 120 000 personer.

Utvärdering av försöket

Det är viktigt att försöket ges en noggrann utvärdering inom ramen för ett utvärderingsprogram och att data tas fram före försökets införande för att senare kunna följas upp vid utgången av försöket. Exempel på parametrar som bör ingå är bullernivåer, utsläpp och koncentrationer av miljöstörande ämnen (kvävedioxid, koldioxid och partiklar), medelhastigheter, trafikvolym, förändringar av resvanor, förändringar i kollektivtrafik och cykling, acceptans av systemet m.m. Förvaltningen ser positivt på att bidra till arbetet med att utforma ett sådant program.

Stockholm Parkering har i huvudsak anfört följande.

I samband med att staden fattade beslut om att genomföra ett försök med miljöavgifter i Stockholm beslutade bolaget att utarbeta en förstudie i syfte att övergripande söka bedöma miljöavgifternas inverkan på efterfrågan av parkeringsanläggningar i Stockholms innerstad samt behovet av infartsparkeringar.

Resultatet av förstudien har under hand överlämnats till stadsledningskontoret och utgör en del av underlaget till föreliggande remiss. Sammanfattningsvis framgår av förstudien att bolaget inte bedömer att miljöavgifterna kommer att leda till någon drastisk minskning av efterfrågan på parkeringsplatser i innerstadsgaragen och inte heller påverka bolagets utbyggnadstakt av nya underjordsgarage.

Vad gäller behovet av ytterligare infartsparkeringar så har det visat sig svårt att i detta tidiga skede göra en sådan bedömning då detta kräver ytterligare fördjupade studier över var sådana kan förläggas på ett attraktivt sätt med hänsyn till goda omstigningsmöjligheter till kollektivtrafiken m.m. Bolaget vill i detta avseende hänvisa till det utredningsarbete som pågår mellan bolaget, SL, stadsbyggnadskontoret, gatu- och fastighetskontoret samt regionplane- och trafikkontoret. Resultatet kommer att presenteras under våren.

Som svar på remissen vill bolaget således hänvisa till den genomförda förstudien vilken också i sin helhet biläggs detta yttrande, *bilaga 5*.

Vägverket har i huvudsak anfört följande.

Vägverket är positivt till förslaget om tekniskt system med korthållskommunikation, vilket möjliggör en mer automatisk hantering och större flexibilitet avseende differentiering m.m.

Valet av en zon i starten för att göra det enkelt att förstå är bra. Det är mycket viktigt att sträva efter hög användarvänlighet och förståelse. Utvärderingen får påvisa om

utformningen av försöket är tillräckligt för att nå uppställda mål eller om justeringar behövs.

Likaså anser Vägverket att det är bra att Essingeleden inte ingår i försöket mot bakgrund av Essingeledens uppgift och funktion i det vägsystem som för närvarande finns i regionen.

Staden anger även som målsättning att "situationen på Essingeleden inte får försämras", men behandlas inte ytterligare i tjänsteutlåtandet. Man behöver vara observant på konsekvenser på Essingeleden dels till följd av avgiftssystemets införande i sig, dels avgiftsförsöket i kombination med t.ex. öppnandet av Södra Länken, omfattande reparationer på Centralbron/Söderledstunneln från 2005, byggstarten för Norra Länken 2005 samt byggstart för Citybanan 2006. En följd av att flera större åtgärder sker under försöket kan troligen komplicera utvärderingen genom svårigheten att isolera effekter. Ytterligare kopplat till målsättningen för Essingeleden är problematiken kring miljö kvalitetsnormer för luft och hantering av lokala överskridanden på, för Vägverkets del, statliga vägar.

Ytterligare förtydliganden och analyser nödvändiga

Som konstaterats har vissa konkretiseringar nu gjorts, vilket är en förutsättning för att kunna bedöma konsekvenserna av ett genomförande och hur detta blir en del i en helhet och den långsiktiga utvecklingen i staden och regionen.

Fortfarande återstår dock behov av ytterligare preciseringar/analyser avseende t.ex. målformuleringar, utformning, mätmetoder, effekter, samt upplägg för genomförandets olika delmoment. Vägverket vill hänvisa till den checklista som bifogades till skrivelse den 5/3 2003, varav flera av de redovisade punkterna berörs i Transeks underlagsrapport. Vägverket anser att detta underlagsmaterial utgör en bra grund för diskussion, men som också konstateras i rapporten så saknas ännu flera analyser utifrån förutsättningarna för just detta specifika försök. Vägverket ser det som angeläget att de ovan nämnda konkretiseringarna och analyserna genomförs snarast.

Vad gäller lagstiftning och finansiering anges i stadsledningskontorets skrivelse att:

- *"Det är nödvändigt att säkerställa att det i överenskommelsen/lagstiftningen om användningen av intäkterna från miljöavgifter bl.a. beaktas att försöket måste finansieras och att avgifterna tillfaller stockholmsregionen".*
- *"Staden kan ej stå risken att ha ofinansierade kostnader för försöket, vare sig försöket förlängs eller ej".*

Om detta är en förutsättning för genomförande av försöket anser Vägverket att det snarast bör klarläggas vem som åtar sig att stå för kostnaderna.

I detta sammanhang vill Vägverket notera att vi blir berörda av åtgärder för anläggande av kollektivkörfält, infartsparkeringar, följd kostnader på grund av trafikförändringar och att vi utgår ifrån att avgiftsprojektet står för denna kostnad.

Optimistisk tidplan

Vägverket anser att tidsåtgång för framtagande av och beslut om lagstiftning, som ger möjlighet till ett genomförande av försöket, är ytterst knapphändigt redovisat. Likaså kan frågetecken resas avseende tidsåtgången i övrigt med att få de nödvändiga utredningarna, besluten, upphandling och byggfas.

Vad gäller tidplanen är det viktigt att tillräckligt med tid ges för att möta de förväntade resandeökningarna i kollektivtrafiken.

I Vägverkets rapport "Rekommendation för utformning av bilavgiftssystem i tätort" anges översiktlig tidsåtgång för de teknikrelaterade momenten - en bedömning baserad på erfarenhet i andra länder samt egen erfarenhet inom området avgiftsupptagning. Mot den bakgrunden är vår bedömning att systemet kan tas i drift först mot slutet av 2005, vilket innebär att försöksperioden som mest kan omfatta 6-8 månader.

Det fortsatta arbetet ställer stora krav på att ett sammanhållet genomförandansvar etableras snarast i form av en projektorganisation eller liknande så att både analyser, upphandlingar, driftsfrågor m.m. hanteras med helhetssyn.

Avgifter kan utgöra ett medel för att nå mål

Vägverket vill upprepa den syn som redovisades i skrivelse den 5/3 2003 att vi ser avgifter som ett medel för att nå nationella, regionala eller lokala mål.

Aktörerna i Stockholms län är enade om att utvecklingen i länet inom vissa områden inte når de transportpolitiska målen samt att problemen med stor sannolikhet kommer att förvärras. Mot bakgrund av detta anser Vägverket att någon form av avgifter vara intressant, som en del i en större strategi, för att hantera problemen i länet. Enligt vår uppfattning krävs det en kombination av åtgärder såsom t.ex. förstärkt kollektivtrafik, effektivisering av befintligt vägnät, vägutbyggnader och eventuellt avgifter som både styrande och finansierande inslag. Dessa åtgärder bör utgå ifrån en helhetssyn baserad på regionperspektiv.

Samarbete/förankring

Vägverket vill understryka vikten av samverkan och förankring vid hantering av en regional fråga som denna. Som nämnts i tidigare skrivelser till Stockholms stad deltar vi gärna på lämpligt sätt i det fortsatta arbetet.

Vägverket har arbetat och arbetar aktivt inom avgiftsupptagning; avgiftssystemet i Dennisöverenskommelsen under 1990-talet, arbetar aktivt med utformning och harmonisering/standardisering av olika system för trafikstyrning och avgiftsupptagning inom EU och andra internationella samarbetsprojekt samt att vi för närvarande även aktivt arbetar med att ta fram en kravspecifikation för kommande betalsystem på Svinundsbron (samma grundteknik som för försöket med miljöavgifter). Mot bakgrund av detta kan Vägverket erbjuda såväl stöd som samrådsinstans som kunskap om teknik för avgiftssystem samt nationell och internationell samordning inom området.

Vägverket medverkar även till forskning och utredningar inom området. Bland annat har vi nyligen tagit fram rapporterna "Vägavgifter i tätorter" (2002:136) samt "Rekommendation för utformning av bilavgiftssystem i tätort" (2002:154). Aktuella forskningsprojekt som Vägverket finansierar för närvarande gällande vägavgifter är exempelvis projekt om fördelningseffekter och intäktsanvändning.

Urval av detaljsynpunkter

Vi redovisar här ett urval av våra detaljsynpunkter på remissen:

- Överlag kan det vara en idé att sortera/förtydliga målen utifrån vilka som gäller på lång sikt, för försöket, för forskningssidan.
- Målet med avgifterna är att antalet fordon på de mest belastade vägarna under maxtimmen skall minska med 10-15 %. Vilka vägar avses? Hur mycket trafik går det på dessa vägar idag? Vilka miljöförbättringar uppnås på dessa vägar? Vad sker på vägarna utanför zonen avseende trafik och miljö?
- Målformuleringarna gällande att medelhastigheten minst ska fördubblas på värst trängselbelastade vägar (vilka?) respektive öka med minst 50 % på övriga starkt belastade vägar kan diskuteras. Ett mer allmängiltigt mått kan vara förhållandet till skyltad hastighet.
- Beträffande målformuleringar inom miljö kan förtydligas att dessa avser utsläpp från biltrafiken eftersom det även finns andra utsläppskällor för dessa. Ytterligare skulle det vara önskvärt med resonemang kring dagvattenbelastning.
- På sid. 18 i underlagsmaterialet anges att ett mål för försöket kan vara att "juridiska och andra hinder för införande av miljöavgifter ska lösas" – detta torde inte vara ett mål men en förutsättning för försöket?
- Överlag är redovisningarna främst avseende staden trots att påverkansområdet är större.
- Beträffande effekter (t ex sid. 12 underlagsmaterialet): går det att säga något om andelen som byter till koll respektive anpassar restid osv.?
- Beträffande infasning av avgifter (sid. 27/43 rapport): finns det belägg från andra städer att infasning av avgiftsnivån behövs?
- Löpande revideringar av t.ex. avgift (sid. 48 rapport): om riksdagen kommer att vara beslutande är t.ex. kvartalsvis justering inte rimlig.
- Förslag gällande betalning in/utpassage: hur väl beprövad är tekniken för detta ändamål?
- Det bör finnas enkla och begripliga betalningssätt för sällanåkare.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis noterar Vägverket att förslaget blivit tydligare, men att ytterligare konkretiseringar behöver ske som att mål och mätmetoder behöver förtydligas samt att analyser/utredningar inte gjorts i tillräcklig omfattning för att förslaget skall kunna utgöra ett material som beskriver vad som sker före och efter försöket i ett brett per-

spektiv. Vägverket anser också att staden kraftigt underskattar tidsåtgången för att upphandla, bygga och driftsätta det föreslagna vägavgiftssystemet. Påverkan i ett regionalt perspektiv bör belysas.

RESERVATIONER M M

Stadsbyggnadsnämnden

Reservation anfördes av Lotta Edholm (fp), Katariina Güven (fp), Kristina Alvendal (m), Ingvas Snees (m) och Regina Kevius (m) enligt följande.

Att stadsbyggnadsnämnden återremitterar ärendet till stadsbyggnadskontoret för ytterligare beredning, samt därutöver anför följande.

Införandet av biltullar forceras nu fram i Stockholm. Folkpartiet och moderaterna säger nej till alla former av biltullar och vi kommer fortsätta motsätta oss ett införande så länge inte medborgarna fått säga sitt i ett allmänt val eller i en folkomröstning. Men oavsett åsikt i sakfrågan så borde varje medborgare känna stark oro inför det som nu håller på att ske.

På grund av det sätt som ärendet forcerats fram så finns det stora svagheter i både underlaget från stadsbyggnadsnämnden och i de olika tjänstutlåtanden som nu läggs fram i stadens nämnder. Stadsbyggnadskontoret pekar på ett flertal problem som bör utredas närmare innan något beslut kan fattas.

Förslaget om att införa biltullar i Stockholm stad är det enskilt största ärendet under mandatperioden. Det är därför ingenting annat än en skandal att inte låta ärendet gå ut på en normal remiss under en rimlig remisstid. Att på detta kupppartade sätt forcera fram ärendet är ett hån mot normala demokratiska principer. Kontoret påpekar också att det under den givna remisstiden varit omöjligt att redovisa fullständiga synpunkter på ärendet. Syftet med att remittera ett ärende till berörda facknämnder är att få deras synpunkter. Förfarandet i detta ärende har omöjliggjort detta. Ärendet bör därför återremitteras.

Även tidsplanen innehåller uppenbarligen stora brister. Stadsbyggnadskontoret konstaterar att det även med en optimistisk tidsplan torde vara omöjligt att hålla den givna tidsplanen. Detta framförallt för att beslutet till stor del ligger i riksdagen och inte i kommunen. Idag saknar vi dessutom vetskap om hur den lagstiftning som krävs för försöket kommer att se ut.

Stadsbyggnadskontoret pekar också på oklarheter kring projektet. Med tanke på erforderlig lagstiftning, upphandling, beställning av ökad kollektivtrafikkapacitet anser kontoret att genomförandetiden bör beräknas till minst två år från i dag. Avgiften är att betrakta som en skatt och det är oklart hur intäkterna ska kunna föras tillbaka till regionen. Därför är det mycket svårt att säga något om t ex hur intäkterna kommer att disponeras. Detta lämnar frågan om hur kollektivtrafiken skall kompenseras obesvarad. Även gatu- och fastighetskontoret varnar för detta och dessutom för att de ordinarie anslagen till kollektivtrafiken kan komma att urholkas.

Frågan om vilka följder som införande av biltullar får på en avgiftsbefriad Essingeled är alltså obesvarad. Risken är stor att effekten blir långa köer. Detta kommer

allvarligt skada möjligheten att röra sig i nord-sydlig riktning. Konsekvenserna för Essingleden måste utredas bättre innan några beslut om biltullar fattas.

Reservation anfördes av Kerstin Rossipal (kd), enligt följande.

Att stadsbyggnadsnämnden avstyrker remissförslaget beträffande försöksverksamhet med miljöavgifter Stockholm samt därutöver anför följande.

Det förslag som nu föreligger innebär att trängselavgifter (miljöavgifter) införs i Stockholm innan nödvändig utbyggnad av kollektivtrafik och trafikleder gjorts. Det innebär också att dessa avgifter införs innan människorna i Stockholm fått möjlighet att folkomrösta i frågan.

För att införa ett system med trängselavgifter krävs en folklig acceptans. För att skapa en sådan acceptans måste det finnas alternativa vägar att använda för de bilisterna 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 kollektivtrafiken. Särskilda regler bör gälla för kollektivtrafiken och de transporter som är nödvändiga inom näringslivet. Detsamma ska gälla miljövänliga bilar, exempelvis elbilar.

Vi kristdemokrater tror att det sätt som socialdemokrater, vänsterpartister och miljöpartister nu avser att snabbinföra trängselavgifter på i praktiken kan komma att minska möjligheterna till folklig acceptans även bland dem som i princip skulle kunna vara positiva. Själva hanteringen av frågan riskerar nu att döda möjligheterna för lång tid framöver att nyttja ekonomiska styrmedel för att påverka trafiken och trängselproblematiken i Stockholm.

Ett försök med trängselavgifter måste framför allt föregås av en folkomröstning i frågan.

Vi kristdemokrater delar den uppfattning som ett flertal trafikforskare och myndigheter uttrycker, nämligen att det inte är 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. Vi ser därför en kombination av väginvesteringar, utbyggd kollektivtrafik samt modern trafikinformatik och trängselavgifter som den bästa lösningen.

Gatu- och fastighetsnämnden

Reservation anfördes av Björn Nyström (kd), med tillägg enligt följande.

1. Att avstyrka förslaget
2. Att genomföra en folkomröstning innan ett försök med s k trängselavgifter införs i Stockholm stad
3. Att därutöver anför följande

Inga formella, tekniska eller lagmässiga hinder finns att kommunfullmäktige beslutar genomföra en folkomröstning om trängselavgifter redan i år. För att införa ett system med trängselavgifter krävs folklig acceptans. Trängselavgifter griper in i den dagliga livsföringen och människor borde få möjlighet att påverka frågorna genom en folkomröstning. Det sätt socialdemokraterna, miljöpartiet och vänsterpartiet hanterar frågan riskerar leda till att även människor som i framtiden skulle kunna se fördelarna med att nyttja ekonomiska styrmedel i trafiken, vänder sig emot detta.

Många av de folkomröstningar som genomförts i Sverige har varit gigantiska folkbildningsinsatser. Människor har seriöst satt sig in i komplicerade frågor och gjort ett val efter bästa förmåga. Att frågan är så svår att människor inte skulle kunna bilda sig en uppfattning eller att folkomröstningsfrågan som ska ställas på en valsedel inte skulle kunna formuleras på ett bra sätt, gränsar till människoförakt. Denna fråga väcker såväl känslor som intressanta diskussioner om Stockholms utveckling och om trafikutvecklingen.

Den omvändelse som socialdemokraterna gjort i frågan innebär också att politikens heder faktiskt kräver att folkomröstning genomförs innan systemet prövas eller genomförs permanent.

Sten Nordin (m), Berthold Gustavsson (m), Birgitta Holm (m), Ulf Fridebäck (fp) och Claes Fleming (fp,) deltog inte i beslutet i sakfrågan men anför följande.

1. ärendet återremitteras till gatu- och fastighetskontoret för ytterligare beredning
2. att därutöver anföra följande

Införandet av biltullar forceras nu fram i Stockholm. Folkpartiet och moderaterna säger nej till alla former av biltullar och vi kommer fortsätta motsätta oss ett införande så länge inte medborgarna fått säga sitt i ett allmänt val eller i en folkomröstning. Men oavsett åsikt i sakfrågan så borde varje medborgare känna stark oro inför det som nu håller på att ske.

På grund av det sätt som ärendet forcerats fram så finns det stora svagheter i både underlaget från gatu- och fastighetsnämnden och i de olika tjänstutlåtanden som nu läggs fram i stadens nämnder. Gatu- och fastighetskontoret pekar på ett flertal problem som bör utredas närmare innan något beslut kan fattas.

Förslaget om att införa biltullar i Stockholm stad är det enskilt största ärendet under mandatperioden. Det är därför ingenting annat än en skandal att inte låta ärendet gå ut på en normal remiss under en rimlig remisstid. Att på detta kuppartige sätt forcera fram ärendet är ett hån mot normala demokratiska principer. Kontoret påpekar också att det under den givna remisstiden varit omöjligt att redovisa fullständiga synpunkter på ärendet. Syftet med att remittera ett ärende till berörda facknämnder är att få

deras synpunkter. Förfarandet i detta ärende har omöjliggjort den möjligheten. Ärendet bör därför återremitteras.

Även tidsplanen innehåller uppenbarligen stora brister. Gatu- och fastighetskontoret konstaterar att det även med en optimistisk tidsplan torde vara omöjligt att hålla den givna tidsplanen. Detta framförallt för att beslutet till stor del ligger i riksdagen och inte i kommunen. Idag saknar vi dessutom vetskap om hur den lagstiftning som krävs för försöket kommer att se ut.

Gatu- och fastighetskontoret pekar också på oklarheter kring finansieringen av projektet. Avgiften är att betrakta som en skatt och det är oklart hur intäkterna ska kunna föras tillbaka till regionen. Därför är det mycket svårt att säga något om t ex hur intäkterna kommer att disponeras. Detta lämnar frågan om hur kollektivtrafiken skall kompenseras obesvarad. Gatu- och fastighetskontoret varnar också för att de ordinarie anslagen till kollektivtrafiken kan komma att urholkas.

Frågan om vilka följder som införande av biltullar får på en avgiftsbefriad Essingeled är alltså obesvarad. Risken är stor att effekten blir långa köer. Detta kommer allvarligt skada möjligheten att röra sig i nord-sydlig riktning. Konsekvenserna för Essingleden måste utredas bättre innan några beslut om biltullar fattas.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Reservation anfördes av Jakob Forssmed (kd) och Rasmus Rasmusson (kd) med tillägg enligt följande.

1. återremittera ärendet till miljöförvaltningen
2. därutöver anföra följande.

Vi kristdemokrater delar den uppfattning som ett flertal trafikforskare och myndigheter uttrycker, nämligen att det inte är 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. Vi ser därför en kombination av trängsel/framkomlighetsavgifter, utbyggd kollektivtrafik samt modern trafikinformatik och väginvesteringar som den bästa lösningen. Särskilt angeläget är att redan på kort sikt öka framkomligheten för bussar i innerstaden.

För att möjliggöra acceptans för avgifter bör det finnas alternativa sätt att använda för de trafikanter som inte vill eller behöver åka bil in i Stockholms innerstad. Det är också nödvändigt att de intäkter som genereras stannar i regionen och återinvesteras i vägar och kollektivtrafiken. Särskilda regler bör gälla för kollektivtrafiken och de transporter som är nödvändiga inom näringslivet. Detsamma ska gälla miljöbilar, annars blir det svårt att hävda att avgifterna är miljöavgifter.

Vi kristdemokrater har alltså en grundläggande positiv inställning till trängsel/framkomlighetsavgifter. Med detta menar vi det som i remissen något missvisande

kallas miljöavgifter. Miljöavgifter är inte det bästa begreppet eftersom miljöavgifter endast speglar det ena av avgifternas två positiva syften.

Det första syftet är att fungera som miljöavgifter – alltså ett medel för att minska miljöförsämring överlag och för att upprätthålla principen om att förorenaren betalar. Detta är principer vi kristdemokrater stödjer. Fordons miljöpåverkan bör med olika medel begränsas, med mindre utsläpp och kostnader i form av utsläpp som följd. Samma sak gäller störande buller.

Det andra syftet är alltså att möjliggöra för angelägen fordonstrafik att förflytta sig snabbare. Erfarenheterna från bland annat London och Oslo pekar på att så blir fallet. Trängsel/framkomlighetsavgifter handlar i detta avseende helt enkelt om att sätta ett pris på möjligheten att komma fram när vägytan är begränsad. (Att begreppet framkomlighetsavgifter används parallellt beror på att trängselavgifter har sina baksidor, då avgifterna ju syftar till att *minska trängsel* och därmed följande kostnader.)

Det har framhållits att avgifterna skulle vara tillväxtfientliga. Vi vågar hävda att det troligen är tvärtom. Hur mycket främjas tillväxt av att människor i bristyrken, exempelvis hjärnkirurger, rörmokare eller sjuksköterskor tillbringar hundratals timmar om året i bilköer?

Mot bakgrund av vår positiva inställning till trängsel/framkomlighetsavgifter ser vi med oro på det sätt som försöket med miljöavgifter nu planerar att genomföras. Detta riskerar nämligen att stjälpa idén om framkomlighetsavgifter i Stockholm i framtiden.

Avgifterna har för det första i samband med valet kommit att förknippas med brutna vallöften och ett maktpolitiskt spel på högsta nivå.

Därtill innebär ett införande av miljöavgifter i Stockholm före nödvändig utbyggnad av kollektivtrafik och påbörjad trafikledsutbyggnad att majoriteten ytterligare riskerar den folkliga förankringen. Som om detta inte vore nog har majoriteten dessutom ignorerat kraven på en folkomröstning i frågan från en stor del av befolkningen.

Som ytterligare lök på laxen har sedan ärendet pressats fram, inte minst genom en osedvanligt kort remisstid. Med tanke på frågans storlek, tyngd och konsekvenser är det sistnämnda mycket beklagligt. Detta får som konsekvens att oklarheter gällande tidsplaner och finansiering består, och att känslan av att detta ärende är en bricka i ett maktpolitiskt spel förstärks. Om inte de verkligt stora ärendena behöver en ordentlig remisstid och ett normalt remissförfarande, vilka behöver det då?

Socialdemokraternas, vänsterpartiets och miljöpartiets hantering av frågan riskerar tyvärr att döda möjligheterna för lång tid framöver att nyttja ekonomiska styrmedel för att påverka trafiken och trängselproblematiken i Stockholm."

Reservation anfördes av Magnus Hellström (m), Johan Steenhoff Eriksen (m), Björn Ljung (fp) och Lena Bring (m) med tillägg enligt följande.

- 1 återremittera ärendet till miljöförvaltningen för ytterligare beredning
- 2 därutöver anför följande.

Införandet av biltullar forceras fram i Stockholm. Folkpartiet och moderaterna säger nej till alla former av biltullar och vi kommer fortsätta motsätta oss ett införande så länge inte medborgarna fått säga sitt i ett allmänt val eller i en folkomröstning. Oavsett åsikt i sakfrågan så borde varje medborgare känna stark oro inför det som nu håller på att ske ur såväl ett demokratiskt perspektiv som ett miljöperspektiv.

På grund av det sätt som ärendet forcerats fram så finns det stora svagheter i både underlaget i de olika tjänstutlåtanden som nu läggs fram i stadens nämnder, även i miljö- och hälsoskyddsnämnden. Det finns ett flertal problem som bör utredas närmare innan något beslut kan fattas.

Förslaget om att införa biltullar i Stockholm stad är det enskilt största ärendet under mandatperioden. Det är därför ingenting annat än en skandal att inte låta ärendet gå ut på en normal remiss under en rimlig remisstid. Att på detta kupppartade sätt forcera fram ärendet är ett håll mot normala demokratiska principer. Syftet med att remittera ett ärende till berörda facknämnder är att få deras synpunkter. Förfarandet i detta ärende har omöjliggjort den möjligheten. Ärendet bör därför återremitteras.

Även tidsplanen innehåller uppenbarligen stora brister. Flera av stadens kontor har konstaterat att det även med en optimistisk tidsplan torde vara omöjligt att hålla den givna tidsplanen. Detta framförallt för att beslutet till stor del ligger i riksdagen och inte i kommunen. Idag saknar vi dessutom vetskap om hur den lagstiftning som krävs för försöket kommer att se ut.

Det finns även oklarheter kring finansieringen av projektet. Avgiften är att betrakta som en skatt och det är oklart hur intäkterna ska kunna föras tillbaka till regionen. Därför är det mycket svårt att säga något om t ex hur intäkterna kommer att disponeras. Detta lämnar frågan om hur kollektivtrafiken skall kompenseras obesvarad. Mycket talar för att de ordinarie anslagen till kollektivtrafiken kan komma att urholkas, vilket ur ett miljöperspektiv i vart fall kan diskuteras.

Frågan om vilka följder som införande av biltullar får på en avgiftsbefriad Essingeled är alltså obesvarad. Risken är stor att effekten blir långa köer. Detta kommer allvarligt skada möjligheten att röra sig i nord-sydlig riktning. Konsekvenserna för Essingleden borde utredas bättre.

Ur miljösynpunkt hade det varit önskvärt med en konsekvensjämförelse mellan biltullarnas förväntade miljövinster och vad som hade kunnat uppnås genom att bygga en ordentlig ringled runt Stockholm. Från moderaternas och folkpartiets utgångspunkt finns det väl så stora miljövinster att inhämta med en välutbyggd ringled.

Förbifart Stockholm är ett annat angeläget projekt och ett tydligt alternativ till biltullar för att avlasta stadens hårt trafikerade vägnät, inte minst Essingeleden. Dessutom har det länge funnits ett behov av fler infartsparkeringar för pendlare att använda för att slippa köra bilen in i stadskärnan. Detta behov lär öka än mer när de nu föreslagna biltullarna införts och många inte längre har råd att köra in i tullzonen. På samma sätt kommer trycket öka på lokaltrafiken, som behöver förbättras och byggas ut för att möta det ökade antalet resenärer.

Särskilt allvarligt är det att ett så här stort projekt, som av majoriteten motiveras främst av miljöhänsyn, sätts igång utan att miljöförvaltningen ges tillfälle att ordentligt bereda och bedöma ärendet.

Statens offentliga utredningar 2003

Kronologisk förteckning

1. Att samla och sprida kunskap om skadlig inverkan och framgångsrik rehabilitering. S.
2. Fördelningseffekter av miljöpolitik. Bilaga 11 till Långtidsutredningen 2003. Fi.
3. Egendomsskatter. Dämpningsregel för fastighetsskatten och sänkt arvsskatt. Fi.
4. Behandling av personuppgifter inom färdtjänsten och riksferdtjänsten. N.
5. Förändringar i tingsrättsorganisationen. En utvärdering av sammanläggningar av tingsrätter 1999–2001. Ju.
6. Kännande varor eller okänsliga varor? + Bilagedel. Jo.
7. Åldersgränser och ersättnings-etablering. S.
8. Bokpriskommissionens andra delrapport. Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter II. Ku.
9. Skatt på handelsgödsel och bekämpningsmedel? Fi.
10. Trygga medborgare – säker kommunikation. Förslag till gemensamt radio-kommunikationssystem för skydd och säkerhet. N.
11. System för samordnad krisinformation. Fö.
12. Beskattningen av utomlands bosatta. Fi.
13. AHA – utredningsinstitut och mötesplats. S.
14. Principer för ett moderniserat solvenssystem för försäkringsbolag. Fi.
15. Läromedel – specifik –. U.
16. Mansdominans i förändring. Könsfördelning i ledningsgrupper och styrelser. N.
17. Diskriminering av invandrarföretagare i Sverige. En empirisk studie av småföretagskonkurser under 1990-talet. Ju.
18. Ett diplomatiskt misslyckande. Fallet Raoul Wallenberg och den svenska utredningsledningen. UD.
19. Barns rätt till säkra och utvecklande miljöer – framtida huvudman. S.
20. Fördelningens politikens mål och medel. Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2003. Fi.
21. Konstnärerna och trygghetssystemen. Ku.
22. Framtida finansiell tillsyn. Fi.
23. Vårda värden – samverkan, mångfald och rättvisa. S.
24. Kampidrott i fokus. Ju.
25. Verkställighet vid oklar identitet m.m. UD.
26. Lekmannamedverkan i Försvarsmakten. Fö.
27. InfoSäkutredningen. Delrapport 1 om signalskydd. Fö.
28. Ekonomiskt stöd vid ungdomsstudier. U.
29. Mot en ny landsbygdsolitik. N.
30. Försvarets radioanstalt – en översyn. Fö.
31. En hållbar framtid i sikte. M.
32. Vår beredskap efter den 11 september. Ju.
33. Tillräcklig flygplatskapacitet i Stockholm – Mälardalsregionen. N.
34. Försvarets underrättelseverksamhet och säkerhetstjänst. Integritet – Effektivitet. Fö.
35. För den jag är. Om utbildning och utvecklingsstörning. U.

36. En jämställd föräldraförsäkring?
Bilaga 12 till Långtidsutredningen 2003.
Fi.
37. Ökad rörlighet för sysselsättning och tillväxt. N.
38. Svåra skatter! Fi.
39. Godstransporter i samverkan.
– tekniska hinder, forskning och utbildning. N.
40. Utlänningsdatalog. UD.
41. Förstärkt granskning av polis och åklagare. Ju.
42. Ett reformerat underhållsstöd.
+ Bilagor. S.
43. Ett reformerat skolsystem för Försvarsmakten. Fö.
44. Om allmännyttan säljs – stärkt kooperativ hyresrätt. Fi.
45. Sveriges konkurrensfördelar för export och multinationell produktion.
Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2003.
Fi.
46. Hund i rätta händer – om hundägarens ansvar. Jo.
47. Koncessionsavgift på televisionens område. Ku.
48. Införlivande av transparensdirektivet. N.
49. Adoption – till vilket pris? + Sammanställning av adoptionsforskning.
+ Engelsk sammanfattning. S.
50. Sjukpenninggrundande inkomst.
Skydd och anpassning.
Bilaga: Ett vägval för framtidens sjukpenningsskydd. S.
51. God man för ensamkommande flyktingbarn. Ju.
52. Ökad patientsäkerhet på läkemedelsområdet. S.
53. Dentala material och hälsa.
+ Engelsk sammanfattning. S.
54. Semesterlagen och övriga ledighetslagar – översyn och förenklingar. N.
55. Digitala tjänster – hur då? En IT-politik för resultat och nytta. N.
56. Inte bara Samhall. N.
57. Alternativ finansiering av offentliga tjänster. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2003. Fi.
58. Perspektiv på rättsinformationen – rättsinformation och IT 2002. N.
59. Toppdömän för Sverige. N.
60. Handla för bättre klimat. N.
61. Trängselavgifter. N.

Statens offentliga utredningar 2003

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Förändringar i tingsrättsorganisationen. En utvärdering av sammanläggningar av tingsrätter 1999–2001. [5]
- Diskrimineras invandrarföretagare i Sverige? En empirisk studie av småföretagskonkurser under 1990-talet. [17]
- Kampidrott i fokus. [24]
- Vår beredskap efter den 11 september. [32]
- Förstärkt granskning av polis och åklagare. [41]
- God man för ensamkommande flyktingbarn. [51]

Utrikesdepartementet

- Ett diplomatiskt misslyckande. Fallet Raoul Wallenberg och den svenska utredningsledningen. [18]
- Verkställighet vid oklar identitet m.m. [25]
- Utlänningsdatalag. [40]

Försvarsdepartementet

- System för samordnad krisinformation. [11]
- Lekmannamedverkan i Försvarsmakten. [26]
- InfoSäkutredningen. Delrapport 1 om signalskydd. [27]
- Försvarets radioanstalt – en översyn. [30]
- Försvarets underrättelseverksamhet och säkerhetstjänst. Integritet – Effektivitet. [34]
- Ett reformerat skolsystem för Försvarsmakten. [43]

Socialdepartementet

- Att samlas och sprida kunskap om skadlig inverkan och framgångsrik rehabilitering. [1]
- Åldersgränser och ersättningsetablering. [7]

- AHA – utredningsinstitut och mötesplats. [13]
- Barns rätt till säkra och utvecklande miljöer – framtida huvudman. [19]
- Vårda vården – samverkan, mångfald och rättvisa. [23]
- Ett reformerat underhållsstöd. + Bilagor. [42]
- Adoption – till vilket pris? + Sammanställning av adoptionsforskning. + Engelsk sammanfattning. [49]
- Sjukpenninggrundande inkomst. Skydd och anpassning. Bilaga: Ett vägval för framtidens sjukpenningsskydd. [50]
- Ökad patientsäkerhet på läkemedelsområdet. [52]
- Dentala material och hälsa. + Engelsk sammanfattning. [53]

Finansdepartementet

- Fördelningseffekter av miljöpolitik. Bilaga 11 till Långtidsutredningen 2003. [2]
- Egendomsskatter. Dämpningsregel för fastighetsskatten och sänkt arvsskatt. [3]
- Skatt på handelsgödsel och bekämpningsmedel? [9]
- Beskattningen av utomlands bosatta. [12]
- Principer för ett moderniserat solvenssystem för försäkringsbolag. [14]
- Fördelningsspolitikens mål och medel. Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2003. [20]
- Framtida finansiell tillsyn. [22]
- En jämställd föräldraförsäkring? Bilaga 12 till Långtidsutredningen 2003. [36]

Svåra skatter! [38]
Om allmännyttan säljs – stärkt kooperativ
hyresrätt. [44]
Sveriges konkurrensfördelar för export och
multinationell produktion.
Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2003.
[45]
Alternativ finansiering av offentliga tjänster.
Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2003.
[57]

Utbildningsdepartementet

Läromedel – specifik –. [15]
Ekonomiskt stöd vid ungdomsstudier. [28]
För den jag är. Om utbildning och
utvecklingsstörning. [35]

Jordbruksdepartementet

Kännande varor eller okänsliga varor?
+ Bilagedel. [6]
Hund i rätta händer – om hundägarens
ansvar. [46]

Kulturdepartementet

Bokpriskommissionens andra delrapport.
Det skall vara billigt att köpa böcker och
tidskrifter II. [8]
Konstnärerna och trygghetssystemen. [21]
Koncessionsavgift på televisionens område.
[47]

Näringsdepartementet

Behandling av personuppgifter inom
färdtjänsten och riksfärdtjänsten. [4]
Trygga medborgare – säker kommunikation.
Förslag till gemensamt radiokommunikationssystem
för skydd och säkerhet. [10]
Mansdominans i förändring.
Om ledningsgrupper och styrelser. [16]
Mot en ny landsbygdsolitik. [29]
Tillräcklig flygplatskapacitet i Stockholm –
Mälardalsregionen. [33]
Ökad rörlighet för sysselsättning och
tillväxt. [37]
Godstransporter i samverkan. – tekniska
hinder, forskning och utbildning. [39]
Införlivande av transparensdirektivet. [48]
Semesterlagen och övriga ledighetslagar
– översyn och förenklingar. [54]
Digitala tjänster – hur då? En IT-politik för
resultat och nytta. [55]

Inte bara Samhall. [56]
Perspektiv på rättsinformationen
– rättsinformation och IT 2002. [58]
Toppdomän för Sverige. [59]
Handla för bättre klimat. [60]
Trängselavgifter. [61]

Miljödepartementet

En hållbar framtid i sikte. [31]