

Andra vägar att finansiera nya vägar

Betänkande av Utredningen om vägavgifter på E6

Stockholm 2006



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2006:33

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: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Omslagsfoto: Vägverket/Ulf Palm

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2006

ISBN 91-38-22550-6
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Ulrica Messing

Regeringen beslutade den 8 juli 2004 att tillkalla en särskild utredare för att undersöka förutsättningarna för att införa avgifter för trafikanter på planerade och nya sträckor av väg E6 i Västra Götalands län.

Till särskild utredare förordnades fr.o.m. den 21 april 2005 f.d. kanslichefen i trafikutskottet Anders Engdahl.

Som experter förordnades fr.o.m. den 26 maj 2005 dåvarande kanslirådet Gunnar Eriksson, Näringsdepartementet, projektchefen Birger Höök, Vägverket, kanslirådet Gabriella Loman, Finansdepartementet och numera ställföreträdande vägdirektören Marianne Nyberg, Vägverket Region Väst. Gunnar Eriksson och Gabriella Loman entledigades fr.o.m. den 1 september 2005 och från samma dag förordnades kanslirådet Jan Larsson, Finansdepartementet och kanslirådet Orestis Papadopoulos, Näringsdepartementet som experter.

Utredningen har biträtts av en rådgivande referensgrupp bestående av regionrådet Leif Blomqvist, Västra Götalandsregionen, dåvarande transportexperten vid Svenskt Näringsliv Lars Hallsten, verkställande direktören Anders Källström, Västsvenska Industri- och Handelskammaren, Director of Public Affairs and Governmental Relations Rune Landin, AB Volvo, verkställande direktören Hans Ljungberg, Sveriges Åkeriföretag Västra Götaland, styrelseledamoten i Fyrbodals kommunalförbund tillika kommunstyrelsens ordförande i Strömstad Erland Lundqvist, biträdande förbundschefen Christian Martins, Fyrbodals kommunalförbund, trafikexperten Magnus Nilsson, Svenska Naturskyddsföreningen och kommunikationsdirektören Rolf Thor, Västra Götalandsregionen.

Som sekreterare anställdes fr.o.m. den 16 maj 2005 kammarrätts-assessorn Åsa Ståhl.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om vägavgifter på E6.

Härmed överlämnar utredningen sitt betänkande *Andra vägar att finansiera nya vägar*.

Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i april 2006

Anders Engdahl

/Åsa Ståhl

Innehåll

Sammanfattning	9
Förkortningar m.m.	17
1 Utredningens uppdrag och arbete	21
1.1 Uppdraget.....	21
1.2 Utredningens arbete	22
1.3 Betänkandets disposition.....	23
2 Utgångspunkter för utredningens arbete	25
3 Allmän bakgrund	27
3.1 Inledning.....	27
3.2 Transportsystemets betydelse.....	27
3.3 De transportpolitiska målen.....	29
3.4 Svenska miljömål.....	30
3.5 Trafiksäkerhetsmål.....	31
4 Svenska erfarenheter av vägavgifter och vägtullar	33
4.1 Vägavgifter och vägtullar i Sverige	33
4.1.1 Historik.....	33
4.1.2 Öresundsförbindelsen	34
4.1.3 Svinesundsförbindelsen	35
4.1.4 Trängselskatt.....	36
4.1.5 Vägavgift för tunga fordon, eurovinjetten	38

4.2	Vissa tidigare förslag och överväganden om vägavgifter.....	39
4.2.1	Storstadsöverenskommelserna.....	39
4.2.2	Stockholmsberedningen	41
4.2.3	Västsvenska Industri- och Handelskammarens förslag	42
4.2.4	Förslaget om kilometerskatt	43
5	Internationell utblick	47
5.1	Inledning.....	47
5.2	Skatter och avgifter på vägtrafik.....	47
5.3	Några exempel från andra länder.....	50
5.3.1	Norge	50
5.3.2	Frankrike	52
5.3.3	Island.....	52
5.3.4	Nederländerna.....	52
5.3.5	Schweiz	53
5.3.6	Storbritannien	54
5.3.7	Tyskland	55
5.3.8	Österrike.....	56
5.3.9	Några utomeuropeiska länder	57
6	Planering och finansiering av vägar.....	59
6.1	Planeringsprocessen	59
6.2	Finansiering av vägar	60
6.3	Planeringen i praktiken – planperioden 2004–2015	62
6.4	Vad vet vi om framtida behov och resurser?	64
6.5	Några synpunkter på planeringssystemet.....	65
7	Rättslig reglering	69
7.1	Inledning.....	69
7.2	Statsrättslig bedömning – skatt eller avgift?.....	69
7.3	Väglagen.....	72
7.4	EG-rätt.....	73

7.4.1	Eurovinjettdirektivet i dag	73
7.4.2	Ett ändrat eurovinjettdirektiv	74
7.4.3	EFC-direktivet.....	78
7.5	Vad innebär eurovinjettdirektivet och vinjettsamarbetet för våra möjligheter att införa vägtullar och vägavgifter?.....	79
8	Finansiering av vägar – en generell strategi	83
8.1	Trafikens kostnadsansvar	83
8.2	Vad skall intäkterna från trafiken användas till?	85
8.3	Samhällsekonomiska marginalkostnader.....	87
8.4	Avgifter påverkar trafiken	89
8.5	Vad utmärker en väg som är lämplig att avgiftsfinansiera?.....	91
8.6	En effektiv finansieringslösning – SIKAs bedömning	92
8.7	Acceptans	94
8.8	Personlig integritet	96
8.9	Utredningens hearing	97
8.10	Överväganden	101
8.10.1	Goda skäl för direktprissättning av trafiken	101
8.10.2	Många skäl för en kilometerskatt	103
8.10.3	En finansierande kilometerskatt	105
9	Vägtull på E6 i Västra Götalands län?	115
9.1	Inledning.....	115
9.2	På vilka vägsträckor skall vägtull övervägas?.....	116
9.2.1	Direktiven	116
9.2.2	Skatt eller avgift?	116
9.2.3	Vilka vägsträckor är aktuella?	118
9.3	Vägverkets utredning om avgiftsfinansiering av E6 delen Rabbalshede–Hogdal	120
9.4	Vilka fordon kan omfattas av vägtullar?	122

9.4.1	Lätta fordon på hela sträckan	123
9.4.2	Vägtull för tunga lastbilar på broar?	123
9.5	Bör vägtull för lätta fordon införas?	125
9.5.1	Inledning.....	125
9.5.2	Acceptans	126
9.5.3	Samhällsekonomi och transportpolitiska mål	127
10	Alternativa handlingsvägar	129
10.1	Summering av utredningens slutsatser.....	129
10.2	Handlingsalternativ med bibehållen eurovinjett	130
10.3	Handlingsalternativ om vi avstår från att ta ut eurovinjett.....	131
	Bilagor	135
	Bilaga 1 Kommittédirektiv	135
	Bilaga 2 Tilläggsdirektiv	139
	Bilaga 3 Program för hearingen <i>Behöver Sverige vägavgifter?</i>	141

Sammanfattning

Inledning

Utredningens uppdrag är att undersöka förutsättningarna för att införa avgifter för trafikanter på planerade och nya sträckor av väg E6 i Västra Götalands län.

Traditionellt finansieras vägarna till största delen via statsbudgeten. Det gäller inte bara i Sverige utan i de flesta länder. Alternativa sätt att finansiera väginfrastruktur är en angelägen och i högsta grad aktuell fråga. Internationellt pågår ett intensivt sökande efter sådan finansiering. Samtidigt finns en insikt om att en hållbar utveckling och ett effektivt nyttjande av transportsystemet kräver verktyg som kan styra trafiken.

Tidigare förslag om alternativ till anslagsfinansiering har visat sig vara svåra att genomföra. Ett problem är att vägavgifter och vägtullar, även om syftet är att finansiera infrastruktur, får styrande effekter på trafiken. I stället för att använda den avgiftsbelagda vägen väljer en del av trafikanterna kostnadsfria vägar där miljöbelastningen blir större och trafiksäkerheten sämre. Det innebär att den avgiftsbelagda vägen utnyttjas i mindre omfattning än vad som är samhällsekonomiskt optimalt.

Acceptans från trafikanterna är av avgörande betydelse för om avgiftssystem skall kunna genomföras på ett bra sätt. Eventuella ingrepp i den personliga integriteten som följer av avgiftsupptagningen är en viktig faktor som påverkar acceptansen. Särskilt om ett avgiftssystem skall omfatta även privatbilister anser vi att en viktig utgångspunkt bör vara att respekten för den personliga integriteten upprätthålls.

Det är svårt att få acceptans för ett förslag som endast pekar ut ett specifikt projekt om det inte finns en bakomliggande generell strategi för hur avgiftsfinansiering bör hanteras. Vi tror att förutsättningarna för att hantera de olika svårigheter som finns är bättre om frågeställningarna behandlas i ett brett perspektiv. Mot

den bakgrunden har vi valt att inte enbart ha fokus på E6 i norra Bohuslän utan att vidga perspektivet till väginfrastrukturen generellt. Vi är också övertygade om att avgiftsfinansiering av olika vägprojekt kommer att vara en återkommande diskussion framöver. Även det är ett skäl för ett generellt förhållningssätt.

Finansiering av vägar – ett generellt perspektiv

Avsikten med våra generella överväganden är att peka ut möjliga strategier för avgiftsfinansiering. Vi lämnar inte några färdiga förslag. Övervägandena skall snarare ses som underlag för en fortsatt diskussion.

Goda skäl för direktprissättning av trafiken

Det finns enligt vår bedömning två tungt vägande skäl för direktprissättning av trafiken. Det ena är att direktprissättning medverkar till att trafiken styrs mot ett effektivare nyttjande av infrastrukturen. Utan en förbättrad styrning av trafiken kan vi inte uppnå de nationella miljömålen och skapa ett hållbart transportsystem.

Det andra skälet är att en sådan prissättning kan bidra till finansieringen av väginfrastrukturen. En finansiering närmare de som skall använda vägen möjliggör ett tydligt samband mellan valet av projekt och finansieringen. Det ger i sin tur goda förutsättningar för att avgiften skall accepteras av trafikanterna.

Många skäl för kilometerskatt för tunga lastbilar

Sverige deltar i det så kallade vinjettsamarbetet, vilket innebär att tunga lastbilar betalar eurovinjett (vägavgift). Utländska lastbilar betalar för att använda motorvägar och vissa andra vägar, medan svenska lastbilar betalar för att använda hela det svenska vägnätet. Denna skillnad innebär en konkurrensfördel för de utländska lastbilarna. Problemet har också uppkommit med avledning av utländska fordon från de avgiftsbelagda vägarna till mindre vägar som inte är avsedda för tung trafik. Tyskland som tidigare deltog i vinjettsamarbetet har ersatt eurovinjetten med en kilometerbaserad avgift på motorvägarna. Även andra länder i samarbetet överväger att på lång sikt avskaffa eurovinjetten och gå över till kilometer-

baserade system. Den slutsats som kan dras är att det är svårt att se eurovinjetten som ett alternativ i ett längre perspektiv. Sverige behöver därför ett nytt system för att ta betalt av den tunga trafiken.

Enligt vår mening finns det goda skäl för att införa en kilometerskatt för tunga lastbilar. Ett sådant system skulle bidra till samhällsekonomisk effektivitet i transportsystemet eftersom det ger möjligheter att knyta det faktiska skatteuttaget direkt till uppkomsten av externa marginalkostnader. Fordonsägaren får härigenom tydliga incitament att beakta de samhällsekonomiska kostnader som en transport ger upphov till, exempelvis kostnader för miljöbelastning och vägslitage. Utvecklingen kommer också sannolikt att gå mot den typen av system i Europa.

Nyligen har regeringen förklarat att den kommer att föreslå att en kilometerskatt införs för svenska och utländska tunga lastbilar under förutsättning att ytterligare analyser av effekterna inte visar på orimliga konsekvenser för regioner och näringar. Under hösten 2006 skall en analys av kilometerskattens effekter på regioner och näringar presenteras med sikte på ställningstagande i riksdagen våren 2007.

Den EG-rättsliga regleringen har stor betydelse för Sveriges möjligheter att ta betalt av tunga lastbilar för rätten att använda vägarna. Det har under flera år pågått en översyn av det centrala direktivet, eurovinjettdirektivet. Arbetet har dragit ut på tiden och varit svårt att slutföra. I december 2005 nåddes slutligen en kompromiss som har antagits vid parlamentets andra läsning. Det som återstår av lagstiftningsprocessen är att rådet skall godkänna ändringarna med kvalificerad majoritet. Det kommer med all sannolikhet att ske inom kort.

Eurovinjettdirektivets nya lydelse kommer att innebära en större flexibilitet än tidigare när det gäller att utforma körsträcke-baserade system såsom kilometerskatt. Direktivet kommer att tillåta ett generellt system som kan omfatta hela vägnätet. Det är positivt eftersom problem med avledning av trafik till kostnadsfria vägar kan undvikas. Svenska och utländska fordon kommer också att kunna behandlas lika. Den konkurrensfördel som de utländska fordonen har i dag genom att de endast betalar för att använda en del av det svenska vägnätet skulle därmed kunna elimineras.

Huvuddragen i det principförslag om kilometerskatt som Vägtrafikskatteutredningen presenterade i maj 2004 kan enligt vår mening tjäna som utgångspunkt för det fortsatta arbetet. Det

återstår dock många frågor att lösa. Inte minst måste de tekniska frågorna undersökas ingående. Kilometerskatten bör baseras på marginalkostnader, men det måste också utredas vilka nivåer som är lämpliga med hänsyn till bl.a. industrins konkurrenskraft och regionalpolitiska krav. Vi tar således inte ställning till vilka skattenivåer som bör tillämpas, utan anser att den frågan behöver övervägas noga. Det pågår olika former av utredningar och undersökningar som kan bidra med underlag för de bedömningar som krävs.

Vägtrafikskatteutredningens förslag omfattar endast tunga lastbilar (totalvikt över 3,5 ton). Det finns inga juridiska hinder mot att utvidga systemet till personbilar i framtiden. Eftersom det skulle innebära att ett mycket större antal fordon omfattas bör det enligt vår mening inte övervägas förrän det finns en billig och tillförlitlig teknik som kan användas. Integritetsfrågor får också en annan dignitet om privatbilister skall omfattas. Det kan även tänkas vara svårare att få acceptans för kilometerskatt för lätta fordon eftersom privatbilister är relativt sett mer priskänsliga än yrkestrafikanterna och hittills endast i begränsad omfattning har betalat för att använda vägar.

En finansierande kilometerskatt

Väginfrastrukturen är av central betydelse för den ekonomiska tillväxten och samhällsutvecklingen. På regional och lokal nivå samt i näringslivet finns det en betalningsvilja för åtgärder i vägnätet. Det finns också många projekt med hög samhällsekonomisk lönsamhet som inte kommer till stånd. Med hänsyn till att tillgången på skattemedel för investeringar kan antas bli begränsad framöver är det enligt vår mening viktigt att betalningsviljan kan komma till nytta. Det bör skapas utrymme för regionala initiativ att förverkliga projekt genom medfinansiering. Betalningsvilja i den mening vi här diskuterar är knuten till en viss investering. Motsvarande betalningsvilja i form av höjd skatt i allmänhet finns sannolikt inte. Vi vill i detta sammanhang betona att vi inte tar ställning till hur stort det totala skatteuttaget bör vara.

Om kilometerskatt införs för tunga lastbilar kommer det att finnas ett uppbördssystem som kan användas för finansiering av infrastruktur. En marginalkostnadsbaserad kilometerskatt bör innebära nivåer som understiger de maximalt tillåtna enligt euro-

vinjettdirektivets nya lydelse. Det bör därför finnas utrymme för en finansierande del i kilometerskatten. Direktivets nya lydelse tillåter att kilometerskattesatserna varierar geografiskt.

De *tunga lastbilarna* kan bidra till en investering genom en tidsbegränsad förhöjd kilometerskatt i ett begränsat område. Investeringen kan lånefinansieras och räntor och amorteringar eller del därav kan täckas av den förhöjda kilometerskatten. Nivån bör inte bara höjas på den aktuella vägen utan i ett område. På så sätt minskar risken för problem med avledning av trafiken till andra vägar. Även *lätta fordon* kommer att dra nytta av investeringarna. Det kan därför vara rimligt att de bidrar till finansieringen. Eftersom de lätta fordonen inte kommer att omfattas av kilometerskatten, i vart fall inte inom överskådlig tid, bör det övervägas om de kan bidra genom någon form av vägtull eller vägavgift.

De projekt som bör vara aktuella för finansiering genom förhöjd kilometerskatt är enligt vår mening projekt som trots god samhällsekonomisk lönsamhet inte ryms inom den ekonomiska planeringsramen. Utgångspunkten för den bedömningen bör vara planer som är realistiska i förhållande till väntat utfall i de årliga budgetbesluten. I planen bör tyngdpunkten enligt vår mening, i fråga om helt anslagsfinansierade projekt, ligga på viktiga projekt med mycket hög lönsamhet som skall genomföras på kort till medellång sikt. Urvalsprincipen innebär att de statliga anslagen till vägar i den aktuella regionen inte skall minska till följd av att visst projekt kan komma att finansieras genom förhöjd kilometerskatt. I fråga om de stora projekten är det tydligt att hel anslagsfinansiering kan ta en alltför stor andel av anslagen i anspråk. Det bör därför i sådana fall regelmässigt finnas möjlighet att diskutera delfinansiering genom förhöjd kilometerskatt.

Om de regionala aktörerna bedömer att nyttan av investeringen motiverar ett uttag av förhöjd kilometerskatt under en period bör förhandlingar föras i syfte att nå en överenskommelse. Det är en politisk uppgift att skapa förtroende för att sådana överenskommelser respekteras. De regionala aktörerna måste kunna känna tillit till att det regionala bidraget används som avsett och att anslags-tilldelningen inte minskar till följd av finansieringen. I annat fall kommer några överenskommelser inte att kunna träffas. Finns det inte en överenskommelse bör förhöjd kilometerskatt inte komma i fråga.

Förhöjd kilometerskatt kan ses som en form av regional medfinansiering. I den nuvarande planeringsprocessen saknas det

tillräckliga incitament för regionerna att göra väl avvägda bedömningar av nyttan med ett enskilt projekt. Genom att lokala aktörer får bidra till finansieringen av en åtgärd skapas förutsättningar för att få till stånd rimliga avvägningar vad gäller standard och utformning.

Vår uppfattning är att projekt som skall finansieras med förhöjd kilometerskatt inte bör avskiljas från den ordinarie planeringsprocessen utan hanteras i eller i anslutning till denna. För att det skall vara möjligt krävs en översyn av planeringssystemet. Finansiering genom förhöjd kilometerskatt skall enligt vår bedömning vara ett komplement till anslagsfinansiering som kan användas om riksdag och regering anser att fler projekt bör genomföras än vad anslagen bedöms räcka till. Det politiska inflytandet och kontrollen i processen skall givetvis bibehållas. Det innebär bl.a. att lika höga krav på samhällsekonomiskt underlag skall ställas. Den lokala prioriteringen i form av betalningsvilja blir en del av beslutsunderlaget. Ytterst är det riksdag och regering som utifrån ett nationellt perspektiv avgör om en uppgörelse om finansiering av ett projekt med förhöjd kilometerskatt skall accepteras. Någon ökad risk för felaktiga prioriteringar bör enligt vår bedömning inte uppkomma. Tvärtom menar vi att uttalade handlingsregler för hur alternativ finansiering skall hanteras inom ramen för den ordinarie planeringsprocessen motverkar att investeringar som är samhällsekonomiskt tveksamma beslutas vid sidan av den processen.

För att finansiering av vägprojekt genom förhöjd kilometerskatt skall kunna genomföras krävs att det finns ett tydligt samband mellan det finansiella bidraget och vad trafikanten får i utbyte. Ett sådant samband uppkommer om investeringen helt eller delvis lånefinansieras och räntor och amorteringar (eller del därav) sedan täcks från statsbudgeten genom den förhöjda kilometerskatten. Detta innebär i formell mening inte specialdestinering av skatt. I praktiken kommer dock årligen ett anslagsbehov för räntor och amorteringar att uppkomma motsvarande de beräknade intäkterna av den förhöjda kilometerskatten. Enligt vår bedömning är det nödvändigt att acceptera en modell av detta slag, trots att den kan sägas budgettekniskt ligga nära specialdestinering av skatt. Annars är det inte möjligt att genomföra brukarfinansiering av vägar, annat än i mycket begränsad omfattning.

Vägtull bör inte införas på E6 delen Rabbalshede–Hogdal

Avgifter för trafikanter på E6 sträckan Rabbalshede–Hogdal skulle EG-rättsligt utgöra en vägtull. Eurovinjettdirektivet tillåter inte, varken i den nu gällande eller den nya lydelsen, att vägtull tas ut på vägar som omfattas av vägavgifter. Undantagen är broar, tunnlar och bergspass; där får vägtull och vägavgift tas ut samtidigt. Det är inte möjligt att undanta den aktuella sträckan från vinjettsamarbetet. Så länge Sverige deltar i vinjettsamarbetet och tar ut eurovinjett (vägavgift) kan vi därför inte ta ut vägtull av tunga lastbilar (över 3,5 ton enligt eurovinjettdirektivets nya lydelse) på sträckan. För att det skall bli möjligt krävs att Sverige avskaffar eurovinjetten.

Eurovinjetten innebär för Sverige intäkter om ca 650 miljoner kronor per år. Vägtull på *en* sträcka kan inte ersätta intäkterna från eurovinjetten. Vi kan inte föreslå en vägtull som förutsätter att vi lämnar eurovinjetten och ersätter delar av dessa intäkter med en mängd andra åtgärder som ligger helt utanför vårt uppdrag. När vi undersöker möjligheterna att ta ut vägtull på E6 delen Rabbalshede–Hogdal kan vi därför inte utgå från annat än att eurovinjetten kvarstår. Det innebär att vägtull på sträckan inte kan tas ut av den tunga trafiken utan endast av den lätta trafiken.

Vägverket har i rapporten *Avgiftsfinansiering av E6 i norra Bohuslän* undersökt avgiftsfinansiering av sträckan Rabbalshede–Hogdal. I utredningen utgår Vägverket från att såväl tung som lätt trafik skall betala för att använda vägen. Rapportens slutsats är att hel avgiftsfinansiering innebär alltför stor avledning för de olika alternativ som analyserats (22–28 procent) och därmed stora negativa effekter på de transportpolitiska målen. För delfinansiering med avgifter anses avledningseffekterna (9–11 procent) däremot rimliga. Det anmärks dock särskilt att det ingår en hel del osäkra antaganden samt en lång amorteringstid (30 år). Vidare konstateras att kostnaderna för systemet i förhållande till intäkterna i de delfinansierade alternativen ligger mellan 21 och 28 procent. Rapportens slutsats är att E6 saknar de allra viktigaste faktorerna för att vara ett riktigt intressant objekt att avgiftsfinansiera.

Av Vägverkets utredning framgår att de avgiftsnivåer som krävs för att ungefär halva investeringen skall täckas av avgifter från *lätt trafik* beräknas medföra att 26 procent av de dessa trafikanter väljer annan väg. Om amorteringstiden (30 år i Vägverkets kalkyl) för-

längs eller den del som finansieras med avgifter minskas till en ännu mindre andel kommer kostnaden för systemet i förhållande till intäkterna att blir mycket hög.

Sammanfattningsvis konstaterar vi att redan Vägverkets utredning, som utgår från att alla fordon skall betala, visar att förhållandena på den aktuella vägsträckan är sådana att det är svårt att få till stånd en finansiering med vägtullar med acceptabla avledningseffekter och en inte alltför hög kostnad för betalsystemet i förhållande till intäkterna. Det är enligt vår bedömning inte möjligt att konstruera ett vägtullsystem som endast omfattar lätta fordon utan att de negativa effekterna blir oacceptabla. Vägtull bör därför inte införas på sträckan.

Slutsatsen understryks av att det enligt vår mening skulle vara problematiskt att få acceptans för en sådan vägtull. Förare av lätta fordon är i regel betydligt mer priskänsliga än tung trafik och risken är att de anser att systemet är orättvist. Det finns inte heller någon av riksdagen beslutad generell strategi för hur avgiftsfinansiering bör hanteras. Med hänsyn härtill är det svårt att hitta några för allmänheten acceptabla skäl till varför de skall betala vägtull för just E6 delen Rabbalshede–Hogdal. Ett stort motstånd mot en vägtull kan också i sig innebära att avledningen ökar vilket i sin tur medför ytterligare intäktsminskning.

Förkortningar m.m.

avgift	Bestämmelserna om normgivningsmakten i regeringsformen är olika för avgifter respektive <i>skatter</i> . Det är därför av intresse att avgöra om en betalning statsrättsligt är en avgift eller skatt. Statsrättsligt kan en avgift beskrivas som en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna. I andra sammanhang än statsrättsligt ges begreppet vanligen en vidare betydelse.
bet.	betänkande från riksdagsutskott
CEN	European Committee for Standardization, en europeisk standardiseringskommitté
dir.	kommittédirektiv
dnr	diarienummer
Ds	departementsserien
EEA	European Economic Area
EFC-direktivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/52/EG av den 29 april 2004 om driftskompatibilitet mellan elektroniska väggtullsystem i gemenskapen
EG	Europeiska gemenskaperna

EU	Europeiska unionen
eurovinjettdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/62/EG av den 17 juni 1999 om avgifter på tunga lastbilar för användningen av vissa infrastrukturer
eurovinjetten	En <i>vägavgift</i> för tunga lastfordon som tas ut inom ramen för <i>vinjettsamarbetet</i> .
externa kostnader	Kostnader som den enskilde trafikanten ger upphov till, men inte själv får bära. Det kan t.ex. vara kostnader för miljöpåverkan och olyckor.
f. (ff.)	följande sida (följande sidor)
internalisering	Internalisering av vägtrafikens <i>externa kostnader</i> innebär att de enskilda trafikanterna med hjälp av avgifter får svara för de kostnader som trafiken ger upphov till för samhället i övrigt, t.ex. miljöpåverkan.
NNK	Nettonuvärdeskvot är ett mått på nyttan av en viss investering som används i den samhällsekonomiska kalkylen. Nettonuvärdeskvoten beräknas genom att den totala nyttan minus kostnaden divideras med kostnaden. Ju högre nettonuvärdeskvot ett projekt får, desto lönsammare är det. En negativ kvot visar att projektet är olönsamt.
NPVS	Nationell plan för vägtransportsystemet
PPP	Public Private Partnership, en beteckning på alternativ finansiering som innebär att projekt genomförs i form av ett partnerskap mellan privata entreprenörer och staten.

prop.	regeringens proposition
rskr.	riksdagens skrivelse
SFS	svensk författningssamling
SIKA	Statens institut för kommunikationsanalys
skatt	Se ovan om <i>avgift</i> . En skatt kan statsrättsligt beskrivas som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation.
SOU	statens offentliga utredningar
SÖ	Sveriges internationella överenskommelser
vinjettavtalet	Avtalet som styr <i>vinjettsamarbetet</i> , Avtal den 9 februari 1994 om uttag av en avgift för tunga fordon som använder vissa vägar (ändrat bl.a. genom protokoll den 18 september 1997 om Konungariket Sveriges anslutning till avtalet om uttag av en avgift för tunga fordon som använder vissa vägar, se SÖ 1997:50).
vinjettsamarbetet	Ett samarbete mellan Belgien, Danmark, Luxemburg, Nederländerna, Tyskland och Sverige om ett gemensamt vägavgiftssystem. Samarbetet bygger på <i>eurovinjett-direktivet</i> och <i>vinjettavtalet</i> .
VTI	Statens väg- och transportforskningsinstitut

Vägavgift

Termen vägavgift används ofta generellt för att beskriva avgifter som tas ut av trafikanter för rätten att använda viss väg eller köra i visst område. I *eurovinjett-direktivet* har begreppet vägavgift en snävare betydelse; vägavgift definieras där som betalning av ett bestämt belopp som ger fordonet rätt att under en viss angiven tid använda viss infrastruktur.

Vägtull

Med vägtull avses enligt *eurovinjett-direktivet* ett bestämt belopp som skall erläggas för ett fordon som tillryggalägger en given sträcka på viss infrastruktur. Beloppet skall grundas på den sträcka som har tillryggalagts och på fordonstyp.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Uppdraget

Utredningen har i uppdrag att undersöka förutsättningarna för att införa avgifter för trafikanter på planerade och nya sträckor av väg E6 i Västra Götalands län. Möjligheten för regionala myndigheter, kommuner och organisationer att ha inflytande över avgiftssystemet skall prövas. Förslag skall lämnas på taxa för fordon som använder vägsträckorna. Utgångspunkten är enligt direktiven att avgifterna skall motsvara kostnaderna för amorteringar och räntor för investeringen och att lånen skall vara återbetalda senast 25 år efter den tid när de nya sträckorna togs i bruk.

I uppdraget ingår att klarlägga och värdera de trafikstyrande effekterna av ett avgiftssystem med avseende på miljö, trafiksäkerhet och samhällsekonomi. Möjligheten till miljöstyrande avgifter skall undersökas. Utredningen skall vidare analysera hur en avgiftsbeläggning av en enskild vägsträcka förhåller sig till marginalkostnadsprincipen och en kilometerskatt för i första hand tunga fordon med hänvisning till Vägtrafikskatteutredningens förslag.

Utredningen bör enligt direktiven i samband med övervägandena om ett avgiftssystem analysera hinder och möjligheter enligt gällande EG-rätt eller sådana rättsakter som är under behandling i ministerrådet.

Utredningens direktiv återges i sin helhet som *bilaga 1–2* till betänkandet.

1.2 Utredningens arbete

Utredningsarbetet inleddes i maj 2005. Arbetet har skett i nära samarbete med utredningens experter från Finansdepartementet, Näringsdepartementet och Vägverket. Totalt har sju sammanträden hållits med expertgruppen.

Utredningen har knutit en referensgrupp till sig. I referensgruppen har representanter för näringslivet, Västra Götalandsregionen, berörda kommuner och Svenska Naturskyddsföreningen deltagit. Gruppen har varit rådgivande och utgjort ett stöd i utredningens arbete. Deltagarna har inte haft rätt att reservera sig eller lämna särskilda yttranden. Referensgruppen har sammanträtt vid fyra tillfällen.

Arbetet har delats upp i två delar. I den ena delen har vägavgifter som finansieringsform i allmänhet behandlats. Frågan om avgifter på E6 har övervägts i den andra delen av arbetet. En hearing har varit ett viktigt inslag i utredningens allmänna del. Vid hearingen deltog ett 60-tal personer från ett stort antal myndigheter, organisationer, regioner och företag. Programmet för hearingen finns i *bilaga 3* till betänkandet.

Utredaren och sekreteraren har sammanträffat med representanter för Lysekils kommun, Munkedals kommun, Sotenäs kommun, Strömstads kommun, Tanums kommun och Uddevalla kommun. Omfattande kontakter har också förekommit med ett flertal personer på Vägverket och andra berörda organisationer och myndigheter.

Enligt direktiven skall samråd ske med Näringslivets regelnämnd vad gäller redovisning av förslagets konsekvenser för företag. Vi har haft kontakt med Näringslivets regelnämnd och kommit överens om att inte genomföra något samråd eftersom vi inte föreslår några nya regler.

Betänkandet innehåller inte några förslag i den mening som avses i 14–15 §§ kommittéförordningen (1998:1474). Några konsekvensbeskrivningar har därför inte gjorts.

1.3 Betänkandets disposition

I kapitel 2 redogör vi för de viktigaste utgångspunkterna för vårt arbete. Härfter följer i kapitel 3–7 bakgrundsavsnitt om bl.a. befintliga vägavgifter och vägtullar i Sverige, hur vägar finansieras internationellt och relevant rättslig reglering.

Våra överväganden finns huvudsakligen i kapitel 8 och 9. Kapitel 8 behandlar finansiering av vägar i allmänhet. Övervägandena i kapitlet är inte begränsade till E6 i Västra Götalands län. Syftet är att peka ut generella strategier för avgiftsfinansiering. Enligt vår bedömning finns det mycket som talar för att kilometerskatt bör införas för tunga lastbilar. Vi anser att väginvesteringar skall kunna finansieras genom en tidsbegränsad förhöjd kilometerskatt i ett område.

Frågan om det finns förutsättningarna för att införa avgifter för trafikanter på E6 behandlas i kapitel 9.

Våra överväganden om en finansierande kilometerskatt i kapitel 8 förutsätter att en kilometerskatt för tunga lastbilar införs. Det är en politisk fråga som ännu inte är slutligt avgjord. Med hänsyn härtill lämnar vi i kapitel 10 en bredare bild av alternativa handlingsvägar för att införa vägtullar och vägavgifter.

2 Utgångspunkter för utredningens arbete

En väl fungerande transportinfrastruktur är viktig för samhällsutvecklingen. Vägarna är en betydelsefull del av denna infrastruktur. Frågan hur vägarna skall finansieras är i högsta grad aktuell. Traditionellt finansieras vägarna till största delen via statsbudgeten. Det gäller inte bara i Sverige utan även i flertalet andra länder. Internationellt pågår ett intensivt sökande efter alternativa sätt att finansiera transportinfrastruktur. Samtidigt finns en insikt om att en hållbar utveckling av transportsystemet kräver verktyg som kan styra trafiken.

I Sverige har vägavgifter i olika former utretts och diskuterats under många år. Det har dock visat sig vara svårt att genomföra de förslag om avgifter som har lagts fram. I dag betalar tunga lastbilar vägavgift, så kallad eurovinjett. Vägtullar för både lätta och tunga fordon finansierar förbindelserna över Svinesund och Öresund. Behovet av att styra trafiken har de senaste åren tagit sig uttryck i ett försök med trängselskatt i Stockholm och ett förslag om kilometerskatt för tunga lastbilar.

Vägavgifter brukar delas in i styrande respektive finansierande system. En av svårigheterna är att det i praktiken inte går att dra en skarp gräns mellan de olika systemen; styrande system genererar intäkter och finansierande system får trafikstyrande effekter. Vad intäkterna används till har också stor betydelse för trafikanternas inställning till avgifter. I ett styrande system är det därför i realiteten inte möjligt att bortse från hur intäkterna skall utnyttjas. Ett vanligt problem i ett finansierande system är avgiftens trafikstyrande effekter. I stället för att använda den avgiftsbelagda vägen väljer en del av trafikanterna kostnadsfria vägar där miljöbelastningen blir större och trafiksäkerheten sämre. Det innebär att den avgiftsbelagda vägen utnyttjas i mindre omfattning än vad som är samhällsekonomiskt optimalt. Det sagda visar att ett förslag om vägavgifter måste innefatta både en analys av vilka styrande effekter

som kan förväntas och en diskussion om vad intäkterna skall användas till.

Den rättsliga regleringen på området påverkar också möjligheterna att införa olika former av avgiftssystem. Såväl vår interna rätt som EG-rättslig reglering på området måste beaktas. Den svenska grundlagsregleringen av skatter och avgifter har betydelse för hur systemen kan utformas. Den EG-rättsliga regleringen har avgörande betydelse för vårt handlingsutrymme när det gäller avgifter för tunga lastbilar. Under utredningstiden har ett arbete pågått med betydande förändringar av det centrala direktivet, eurovinjettdirektivet. Ända fram till mitten av december 2005 var det oklart om en ändring av direktivet skulle komma till stånd och hur den nya lydelsen i så fall skulle se ut. Sammantaget innebär detta att det finns anledning för oss att förhållandevis utförligt redogöra för vilket juridiskt utrymme det numera finns för olika typer av system där trafikanterna betalar för att använda väg.

En central utgångspunkt för vårt arbete är att acceptans från trafikanterna är av avgörande betydelse för om avgiftssystem skall kunna genomföras på ett bra sätt. Acceptansen är givetvis beroende av hur systemet utformas i olika avseenden. Som vi konstaterat inledningsvis har det i detta sammanhang stor betydelse vad intäkterna används till. En annan aspekt som påverkar acceptansen är eventuella ingrepp i den personliga integriteten som följer av avgiftsupptagningen. Särskilt om ett avgiftssystem skall omfatta även privatbilar anser vi att en viktig utgångspunkt bör vara att respekten för den personliga integriteten upprätthålls. Vid sidan av systemets utformning är det emellertid också av betydelse hur beslutsprocessen hanteras i olika avseenden. Vår inställning är att arbetet skall bedrivas så öppet som möjligt. Företrädare för myndigheter, näringslivet, kommuner, regioner och organisationer måste få tillfälle att lämna synpunkter och bidra med kunskap.

Det är svårt att få acceptans för ett förslag som endast pekar ut ett specifikt projekt om det inte finns en bakomliggande generell strategi för hur avgiftsfinansiering bör hanteras. Vi tror att förutsättningarna för att hantera de olika svårigheter som finns är bättre om frågeställningarna behandlas i ett brett perspektiv. Mot den bakgrunden har vi valt att inte enbart se till E6 i norra Bohuslän utan att vidga perspektivet till väginfrastrukturen generellt. Vi är också övertygade om att avgiftsfinansiering av olika vägprojekt kommer att vara en återkommande diskussion framöver. Även det är ett skäl för ett generellt förhållningssätt.

3 Allmän bakgrund

3.1 Inledning

När åtgärder övervägs på transportområdet är det övergripande transportpolitiska målet och dess precisering i sex delmål en central utgångspunkt. I detta kapitel finns en översiktlig beskrivning av de olika målsättningarna. Inledningsvis berörs transportsystemets betydelse för samhällsutvecklingen.

3.2 Transportsystemets betydelse

Transportsystemet har en central roll för en positiv samhällsutveckling. Regeringen beskrev i propositionen *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem* transportsystemets roll i samhället ur fem olika aspekter.¹ För *det första* är det en viktig rättvise- och jämlikhetsfråga. Ett väl fungerande transportsystem underlättar människors vardag och ger ökade möjligheter att själva välja boende, arbete och fritid. Det är, för *det andra*, en viktig välfärdsfråga. Väl fungerande och långsiktigt hållbara gods- och persontransporter är en förutsättning för Sveriges konkurrenskraft i en global miljö. Därmed ökar tillväxten och ger oss resurser till den gemensamma välfärden och möjlighet till ökad rättvisa. Det är, för *det tredje*, en viktig sysselsättningsfråga. Väl fungerande transporter och infrastruktur vidgar människors arbetsmarknad. Det är, för *det fjärde*, en viktig fråga för en regional utveckling och livskraft. Olika delar av Sverige har olika behov på infrastrukturområdet – men en väl fungerande infrastruktur i hela landet är en förutsättning för regional utveckling och livskraft. Det är, för *det femte*, en viktig miljö- och hälsofråga. Ett långsiktigt ekologiskt hållbart Sverige är inte möjligt att uppnå utan en hållbar transportpolitik. En omställning av transportsystemet är också en

¹ Prop. 2001/02:20 s. 8 f.

förutsättning för att de av riksdagen beslutade nationella miljömålen skall nås. Ett säkert transportsystem är viktigt också ur folkhälsosynpunkt.

Transportsystemets stora betydelse för samhällsutvecklingen innebär att det pågår ett aktivt arbete med dessa frågor på EU-nivå. I vitboken *Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägval inför framtiden*² slås fast att bristen på en harmonisk utveckling inom den gemensamma transportpolitiken har medfört att det europeiska transportsystemet brottas med ett flertal större problem. Dessa problem är skillnaden i tillväxt mellan de olika transportsätten, trafikstockningar bl.a. i städer och på stora trafikleder samt skadlig inverkan på miljö och medborgarnas hälsa.

Risken är enligt vitboken överhängande att trafikstockningarna kommer att hämma den europeiska ekonomins konkurrenskraft. När det gäller kroniska trafikstockningar förklaras dessa delvis av att de som utnyttjar näten inte alltid, och inte på alla delar av nätet, betalar de kostnader som transportererna medför. Trängseln på vissa stora trafikleder bedöms delvis bero på förseningar i samband med anläggningen av infrastruktur inom ramen för det transeuropeiska nätet. I områden där trafikflödena inte är tillräckligt stora för att infrastrukturen skall vara bärkraftig medför förseningarna att det inte upprättas tillfredsställande förbindelser med gemenskapens centrala områden. I vitboken sägs att det inte är möjligt att skapa en tillväxtekonomi med ökade materiella tillgångar och sysselsättning utan ett effektivt transportsystem som möjliggör för företagen att utnyttja potentialen hos den inre marknaden och den pågående globaliseringen.

I vitboken slås också fast att det är nödvändigt att integrera transportererna i målet om en hållbar utveckling. Sambandet mellan den ekonomiska tillväxten och tillväxten av transportererna skall gradvis brytas. Det skall uppnås genom en rad åtgärder där avgifter, vitalisering av alternativ till vägtransporter och investeringar i det transeuropeiska nätet kombineras.

² KOM(2001)370.

3.3 De transportpolitiska målen

Mål, principer och riktlinjer för transportpolitiken fastslogs av riksdagen i 1998 års transportpolitiska beslut.³ Det övergripande transportpolitiska målet är att transportpolitiken skall säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. I beslutet formulerades fem delmål (senare sex) för ambitionsnivån på lång sikt:

- Tillgängligt transportsystem: Transportsystemet skall utformas så att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov kan tillgodoses.
- Hög transportkvalitet: Transportsystemets utformning och funktion skall medge en hög transportkvalitet för näringslivet.
- Säker trafik: Det långsiktiga målet för trafiksäkerheten är att ingen dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor. Transportsystemets utformning och funktion skall anpassas till de krav som följer av detta.
- God miljö: Transportsystemets utformning och funktion skall anpassas till krav på en god och hälsosam livsmiljö för alla, där natur- och kulturmiljö skyddas mot skador. En god hushållning med mark, vatten, energi och andra naturresurser skall främjas.
- Positiv regional utveckling: Transportsystemet skall främja en positiv regional utveckling genom att dels utjämna skillnader i möjligheterna för olika delar av landet att utvecklas, dels motverka nackdelar av långa transportavstånd.

Delmålet om hög transportkvalitet har år 2001 utvidgats till att innebära att transportsystemets utformning och funktion medger en hög transportkvalitet för medborgarna och näringslivet. Härigenom klargörs att hög transportkvalitet är ett viktigt mål även för privatresor.⁴ Vid samma tillfälle infördes ett sjätte delmål inom transportpolitiken:

- Jämställt transportsystem: Transportsystemet skall vara utformat så att det svarar mot både kvinnors och mäns transportbehov. Kvinnor och män skall ges samma möjligheter att

³ Prop. 1997/98:56, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:266.

⁴ Prop. 2001/02:20 s. 25 f., bet. 2001/02:TU2, rskr. 2001/02:126.

påverka transportsystemets tillkomst, utformning och förvaltning och deras värderingar skall tillmätas samma vikt.

3.4 Svenska miljömål

Riksdagen fattade år 1999 beslut om en ny struktur i arbetet med miljömål och fastställde 15 nationella miljökvalitetsmål.⁵ Till dessa har knutits ett antal delmål. År 2005 infördes ytterligare ett miljökvalitetsmål.⁶ De 16 miljökvalitetsmålen är:

- Begränsad klimatpåverkan
- Frisk luft
- Bara naturlig försurning
- Giftfri miljö
- Skyddande ozonskikt
- Säker strålmiljö
- Ingen övergödning
- Levande sjöar och vattendrag
- Grundvatten av god kvalitet
- Hav i balans samt levande kust och skärgård
- Myllrande våtmarker
- Levande skogar
- Ett rikt odlingslandskap
- Storslagen fjällmiljö
- God bebyggd miljö
- Ett rikt växt- och djurliv

I propositionen *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag*⁷ pekar regeringen ut tre strategier enligt vilka arbetet mot miljökvalitetsmålen och ett hållbart samhälle fortsatt skall koncentreras. En av dessa strategier är: Effektivare energianvändning och transporter – för att främst minska utsläppen från energi- och transportsektorerna samt öka andelen förnybar energi.⁸ Regeringen bedömer att utvecklingen inom energi- och transportsektorerna har en avgörande betydelse för möjligheterna att uppnå miljökvalitetsmålen. Den största delen av utsläppen av koldioxid, kväveoxider, svaveldioxid, flyktiga kolväten och partiklar kommer från dessa

⁵ Prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183.

⁶ Prop. 2004/05:150, bet. 2005/06:MJU3, rskr. 2005/06:48.

⁷ Prop. 2004/05:150.

⁸ A prop. s. 228.

sektorer. Strategin är främst inriktad på att uppnå miljö kvalitetsmålen *Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Bara naturlig försurning, Ingen övergödning* och *God bebyggd miljö* samt delmål under dessa. Strategin utgör en komplettering och en samordning av de insatser som görs inom energi- och transportpolitiken.⁹

När det gäller godstransporter anför regeringen följande. Ett effektivt godstransportsystem är viktigt inte bara från ett näringslivsperspektiv utan också från ett miljöperspektiv. Mot bakgrund av den prognostiserade ökningen av godstransporterna måste utsläppen minska. Genom en förbättrad logistik kan man uppnå såväl effektivitetsvinster som minskad miljöpåverkan. I detta perspektiv framstår det som centralt att utveckla fordonen och infrastrukturen liksom att skapa förutsättningar för en ökad samverkan mellan trafikslagen genom en utveckling av terminaler, knutpunkter och informationssystem.¹⁰

Regeringen bedömer att det behövs en fortsatt utveckling av de ekonomiska styrmedlen för att ytterligare öka miljöstyrningen och därmed minska utsläppen i transportsektorn. Kraftfulla kompletterande åtgärder krävs inom transportsektorn, i synnerhet inom vägtrafiken, om utsläppsmålen för växthusgaser, kväveoxider och partiklar skall nås. Ekonomiska styrmedel kan enligt regeringen användas för att internalisera de externa kostnader som transporter ger upphov till och därmed bidra till ett mer effektivt transportsystem. En korrekt prissättning av olika transportslag som tar hänsyn till effekter på miljö och människors hälsa gynnar mer miljöanpassade transporter och bidrar till att effektivisera energianvändningen i transportsektorn.¹¹

3.5 Trafiksäkerhetsmål

Trafiksäkerhetsarbetet i Sverige bygger sedan 1997 på den så kallade Nollvisionen.¹² Det långsiktiga målet är att ingen skall dödas eller skadas allvarligt inom vägtransportsystemet. Transportsystemets utformning och funktion skall anpassas till de krav som följer av detta. Som etappmål gäller att antalet personer som dödas till följd av vägtrafikolyckor skall halveras till år 2007 räknat från

⁹ A prop. s. 252 f.

¹⁰ A prop. s. 276.

¹¹ A prop. s. 278 f.

¹² Prop. 1996/97:137, bet. 1997/98:TU4, rskr. 1997/98:11.

1996 års nivå. Det innebär att högst 270 människor skall behöva dödas i vägtrafikolyckor år 2007.¹³

Regeringen presenterade år 1999 ett handlingsprogram för ökad trafiksäkerhet, Elvapunktsprogrammet¹⁴, som härfter har varit en utgångspunkt för trafiksäkerhetsarbetet. En av de elva punkterna för ökad trafiksäkerhet som programmet innehåller är alternativa finansieringsformer för nya vägar.

I 2004 års trafiksäkerhetsproposition *Fortsatt arbete för en säker vägtrafik*¹⁵ anges att den långsiktiga inriktningen i trafiksäkerhetsarbetet enligt beslutet om nollvisionen skall ligga fast. Även etappmålet för trafiksäkerhetsutvecklingen, att högst 270 människor skall behöva dödas i vägtrafikolyckor år 2007, skall ligga fast. Etappmålet ses som ett viktigt medel för att motivera och engagera aktörerna för att kunna nå det långsiktiga målet, nollvisionen.¹⁶

¹³ Prop. 1997/98:56, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:266.

¹⁴ Se *11 punkter för ökad trafiksäkerhet*, Näringsdepartementet, promemoria den 9 april 1999.

¹⁵ Prop. 2003/04:160, bet. 2004/05:TU2, rskr. 2004/05:63.

¹⁶ A prop. s. 39 f.

4 Svenska erfarenheter av vägavgifter och vägtullar

4.1 Vägavgifter och vägtullar i Sverige

I detta avsnitt finns en beskrivning av de vägavgifter och vägtullar vi i dag har i Sverige. Vägtull tas ut på förbindelserna över Öresund och Svinesund. En försöksverksamhet med trängselskatt pågår i Stockholm. Vägavgift, så kallad eurovinjett, tas ut av tung trafik.

Innan vi kommer in på de befintliga systemen lämnar vi en kort beskrivning av två numera avskaffade system, kilometerskatt för tyngre fordon och vägtull för Rödöbron.

4.1.1 Historik

Kilometerskatt

Under åren 1974–1993 hade Sverige ett kilometerskattesystem för dieseldrivna fordon. Kilometerskatten var beroende av fordonets körsträcka och togs ut med ett visst belopp per tiotal kilometer. Skattesatserna var beroende av fordonsslag och skattevikt. Även för utländska dieseldrivna tyngre fordon som tillfälligt användes i Sverige togs kilometerskatt ut.

Svenska fordon var försedda med kilometerräknare. För utländska fordon användes ett deklarationsförfarande. Tullverket ansvarade för uppbörd och kontroll. Eftersom inhemska fordon endast betalade skatt för körning i Sverige krävdes även för dessa fordon beskattningsåtgärder vid varje gränspassage. När kilometerskatten avskaffades angavs som skäl främst att beskattningsåtgärderna vid gränspassagerna innebar gränshinder och kunde förutsättas komma i konflikt med EG:s regler om fri rörlighet.¹

¹ Prop. 1992/93:124 s. 51.

Rödöbron

År 1993 öppnades Rödöbron i Jämtland för trafik. Projektet kunde tidigareläggas genom avgiftsfinansiering. Ett särskilt bolag, Rödöbron AB, bildades för att delfinansiera brobygget. Vägverket ägde genom investeringsaktiebolaget Väginvest AB 15 procent av bolaget. Resterande andelar av bolaget ägdes av tre kommuner och sex privata intressenter. Bolaget skulle ta ut avgifter från trafikanterna under 20 år för att därefter överlämna bron till Vägverket.²

Bron byggdes under en period då det förutsågs att kommande större brobyggen skulle avgiftsfinansieras. När så inte blev fallet uppstod en lokal opinion mot avgiften. Riksdagens beslutade att lösa in bron redan 1999 med följderna att broavgiften avskaffades.³

4.1.2 Öresundsförbindelsen

Den 23 mars 1991 träffade den danska och svenska regeringen avtal om att bygga en fast förbindelse över Öresund för järnvägs- och vägtrafik mellan Köpenhamn och Malmö.⁴ Öresundsförbindelsen öppnades för trafik den 1 juli 2000. Bron ägs och drivs av ett konsortium, Øresundsbro Konsortiet. Landanslutningarna ägs och drivs av A/S Øresundsforbindelsen i Danmark och SVEDAB i Sverige. Dessa bolag äger 50 procent vardera av konsortiet. SVEDAB är ett bolag ägt av svenska staten genom Vägverket och Banverket. Förbindelsen är finansierad genom lån. Konsortiets lån garanteras solidariskt av danska och svenska staten. Vardera staten garanterar lånen för respektive landanslutningar.

Samtliga kostnader för förbindelsen (projektering, andra förberedelser, byggande och drift) skall enligt avtalet mellan Danmark och Sverige i sin helhet betalas med avgifter från väg- och järnvägstrafikanterna. I avtalet sägs uttryckligen att anslag över respektive stats statsbudget inte skall anvisas för konsortiets verksamhet. Trafikantavgifterna beslutas av konsortiet. Vägtrafikanterna kan välja att betala med kredit- eller betalkort, BroBizz (elektronisk sändare som placeras i framrutan på bilen) eller kontant. Vid betalning med BroBizz registreras passagen automatiskt i betalstationen utan att fordonet behöver stanna.

² Regeringens skrivelse 1997/98:20.

³ Prop. 1998/99:1, bet. 1998/99:TU1, rskr. 1998/99:79.

⁴ Se prop. 1990/91:158.

4.1.3 Svinesundsförbindelsen

Den norska och svenska regeringen träffade den 7 augusti 2002 ett avtal om att bygga och driva en ny förbindelse över Idefjorden vid Svinesund. Förbindelsen, som består av 6,5 km fyrfältsväg mellan Nordby på svenska sidan och Svingenskogen på den norska sidan, öppnades för trafik den 12 juni 2005.

Den svenska delen av förbindelsen har finansierats genom att Vägverket har tagit upp lån i Riksgäldskontoret. I avtalet mellan Norge och Sverige anges att förbindelsen skall finansieras med avgifter från trafikanterna som skall tas ut vid färd över såväl den nya som den äldre bron. Avgifterna skall täcka investeringskostnaderna avseende den nya förbindelsen inklusive kostnaderna för utbyggnad, drift, underhåll och avveckling av betalstationerna. Dessutom skall avgifterna enligt avtalet täcka kostnaderna för det lån om 100 miljoner kronor som Sverige tagit upp för nybyggnad av E6 Hogdal-Nordby samt kostnader för ombyggnad av nuvarande E6 Nordby-Svingenskogen. Kostnader för drift och underhåll av vägarna skall däremot inte täckas av avgifterna. Ambitionen är att investeringarna skall vara återbetalda med vägavgifter inom 20 år från det att förbindelsen öppnas för trafik.

Ursprungligen var avsikten att Sverige skulle ta ut avgift för färd i nordlig riktning på den nya bron och för färd i sydlig riktning på den äldre bron. Norge skulle ta ut avgift för färd i motsatta riktningar. Betalning för färd över den äldre bron bedömdes dock i Sverige statsrättsligt utgöra ett skatteuttag. Eftersom ett gemensamt betalssystem för båda broarna skulle inrättas föreslogs i promemorian *Skatt vid färd över Svinesundsbroarna*⁵ att skatt skulle tas ut för motordrivna fordon som passerar över någon av de två Svinesundsbroarna. Förslaget fick omfattande remisskritik, bl.a. för att det bedömdes innebära omfattande administrativa problem och intrång i den personliga integriteten.⁶

Promemorian ledde inte till lagstiftning. Istället har regeringen beslutat om förordningen (2005:531) om avgift för färd på Svinesundsförbindelsen. Förordningen avser endast avgifter för färd på den nya bron. Avgiften uppgår till 20 kronor för fordon med totalvikt som inte överstiger 3,5 ton. För tyngre fordon uppgår avgiften till 100 kronor (5 §). Avgiften skall betalas direkt eller i efterhand (3 §). Vid direkt betalning av avgiften skall föraren betala

⁵ Dnr Fi2004/6287/SKA/S6.

⁶ Se vidare avsnitt 9.2.2.

med betal- eller kreditkort, med elektronisk betalbricka (Auto-PASS) eller kontant. Fordon med elektronisk betalbricka får tio procent rabatt (6 §). Lätta fordon med elektronisk betalbricka som har passerat någon av betalstationerna 18 gånger under en kalendermånad betalar ingen avgift för tillkommande passager under den månaden (7 §). Vid betalning i efterhand skall betalning ske i enlighet med vad som anges i en skriftlig underrättelse som föraren får vid passering av betalstationen (8 §). Det bolag som administrerar avgiften i Norge, Svinesundsforbindelsen AS, sköter på uppdrag av Vägverket avgifterna också i Sverige.

Om ett fordon passerar en betalstation utan att föraren betalar avgift direkt eller begär betalning i efterhand skall Vägverket förelägga någon som är betalningsskyldig att betala avgiften. Detsamma gäller om passering sker utan elektronisk betalbricka i ett körfält som är avsett för sådan betalning (9 §). I dessa fall identifieras fordonen genom fotografering av fordonets registreringsskylt. Om betalning i efterhand inte sker eller ett föreläggande om betalning inte följs skall Vägverket förelägga någon som är betalningsskyldig att erlægga avgiften samt en tilläggsavgift om 300 kronor (10 §). Vägverkets beslut om förelägganden kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol (11 §).

Avtalet mellan Norge och Sverige har ändrats så att avgiftsupptagning för färd på den norska delen av den äldre bron skall ske på den norska sidan för såväl norrgående som sydgående trafik. Betalstationen som har byggts för att i Sverige ta ut avgift för färd söderut på den äldre bron skall flyttas till den norska sidan av bron. Tills vidare är dock färd söderut på den äldre bron avgiftsfri. Intäkterna från den äldre bron skall tillfalla Norge. Avgiftsintäkterna från den nya bron skall fördelas mellan länderna vid en årlig avstämning. Fördelningen skall ske i proportion till ländernas återstående skuld.

4.1.4 Trängselskatt

Lagen (2004:629) om trängselskatt trädde i kraft den 1 januari 2005.⁷ Lagen är utformad så att den kan tillämpas i tätorter i hela Sverige, men den kommer inledningsvis endast att tillämpas i Stockholms innerstad. Under perioden den 3 januari–31 juli 2006 genomförs ett försök med trängselskatt i Stockholm. I samband

⁷ Prop. 2003/04:145, bet. 2003/04:SkU35, rskr 2003/04:265.

med valet den 17 september 2006 kommer en folkomröstning om trängselskatten att genomföras i Stockholms kommun. Syftet med trängselskatten är att den skall påverka trafikmängden, skapa större framkomlighet, underlätta för näringslivets transporter, förbättra miljön och förbättra situationen för kollektivtrafiken.

Skattskyldighet inträder när bil brukas vid passage av en av de 18 betalstationer som har byggts upp vid gränsen till Stockholms innerstad. Trängselskatt tas ut för passager som sker vardagar utom lördagar och dag före helgdag kl. 6.30–18.29. Trängselskatten varierar mellan 10 och 20 kronor per passage beroende på vid vilken tid den sker. Skatten är maximerad till 60 kronor per kalenderdygn och bil (bilagan till lagen om trängselskatt). Det är bilens ägare som är skattskyldig (8 §). För att trafiken skall flyta obehindrat sker all betalning i efterskott. Passerande bilars registrerings skyltar fotograferas vid betalstationerna. Ett beskattningsbeslut per kalenderdygn fattas för varje bil som under dygnet har passerat en eller flera betalstationer (11 §). Skatteverket är beskattningsmyndighet. Vägverket fattar dock flertalet beslut för Skatteverkets räkning genom automatiserad behandling (2 §).

Trängselskatt skall betalas inom fem dagar efter passagen. Betalning skall ske utan uppmaning (12 §). Vägverket tillhandahåller kostnadsfritt transponder, en elektronisk fordonsdosa som fästs på insidan av fordonets framruta. Transpondern är en kombinerad sändare och mottagare som vid passage av en betalstation aktiveras av en signal från utrustning som är placerad på portalen. Transpondern skickar därefter en signal till mottagaren på portalen som talar om för systemet vilket fordon transpondern tillhör och betalning sker sedan via autogiro. Betalning kan också göras i kassan på särskilda betalställen, på Internet, med Plusgiro eller Bankgiro. Om betalning inte skett i tid skickas ett inbetalningskort ut och en expeditionsavgift på 70 kronor tas ut (13 §). Tilläggsavgift på 500 kronor tas ut om betalning inte har skett inom fyra veckor från passagen (14 §). Den skattskyldige kan begära omprövning av beskattningsbeslut och beslut om expeditions- eller tilläggsavgift (15 §). Under vissa förutsättningar skall Skatteverket meddela anstånd med betalning eller befrielse från skatt och avgift (17–18 §§). Skatteverkets omprövningsbeslut, beslut om anstånd med betalning och beslut om befrielse får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (19 §).

4.1.5 Vägavgift för tunga fordon, eurovinjetten

I Sverige tas vägavgift ut av tung trafik med stöd av lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon. Lagen bygger på ett EG-direktiv, det så kallade eurovinjettdirektivet⁸. En redogörelse för eurovinjettdirektivet finns i kapitel 7.

Sverige har tillsammans med Belgien, Danmark, Luxemburg, Nederländerna och Tyskland utnyttjat den möjlighet som direktivet ger att samarbeta för att införa ett gemensamt vägavgiftssystem som är tillämpligt inom hela deras sammanhängande territorium, eurovinjettsystemet.⁹ Tyskland tar inte ut någon avgift längre, men kvarstår tills vidare i samarbetet. Sedan den 1 januari 2005 tar Tyskland i stället ut kilometerbaserad avgift av tunga lastbilar på motorvägsnätet.

Avgiftsplikt gäller för motorfordon eller ledad motorfordonskombination med en totalvikt på minst 12 ton om fordonet är avsett uteslutande för godstransport på väg. Utländska fordon betalar i Sverige vägavgift för att använda motorvägar. Dessutom betalar de för att använda hela E10, E12 och E14 samt delar av E4, E22 och E65. Från svenska fordon tas avgift ut för rätten att använda hela det svenska vägnätet (5 § och bilaga 1 till lagen). För svenska fordon betalas vägavgiften för en avgiftsperiod om ett år oberoende av i vilken utsträckning vägnätet faktiskt används. För utländska fordon betalas vägavgift för kalenderdag, vecka, månad eller år (10 §). Vägavgiftsbeloppet är beroende av antalet axlar och vilka utsläppskrav fordonet uppfyller. Det gäller dock inte om vägavgiften betalas per dag. Dagsavgiften är densamma för samtliga fordon och uppgår till 8 euro, vilket för år 2006 har räknats om till 72 kronor (11 §).¹⁰ Samtliga avgifter är anpassade till de maximinivåer som följer av eurovinjettdirektivet.

För svenskt fordon betalas vägavgift genom insättning på särskilt konto (15 §). För utländskt fordon betalas avgiften genom köp av vägavgiftsbevis (20 §). Om vägavgift inte har betalats får avgiftspliktigt fordon inte användas (25 §). För ett utländskt fordon som har ett giltigt vägavgiftsbevis från ett annat land som deltar i eurovinjettsystemet skall ytterligare avgift inte betalas. På motsvarande

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/62/EG av den 17 juni 1999 om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer.

⁹ Avtal den 9 februari 1994 om uttag av en avgift för tunga fordon som använder vissa vägar och protokoll den 18 september 1997 om Konungariket Sveriges anslutning till avtalet om uttag av en avgift för tunga fordon som använder vissa vägar (SÖ 1997:50). För senare ändring av avtalet se SÖ 2002:46 och SÖ 2003:31.

¹⁰ Se förordning (2005:858) om fastställande av omräknade belopp för vägavgift för år 2006.

sätt behöver ägare till ett svenskt fordon som betalat vägavgift i Sverige inte betala ytterligare avgift för de dagar fordonet körs i andra länder som tar ut eurovinjett.

Vägavgifterna har i Sverige utformats som en skatt efter mönster av fordonsskatten och genom en hänvisning i 35 § görs fordons-skattelagens (1988:327) bestämmelser om överklagande gällande i tillämpliga delar.

De gemensamma vägavgifterna fördelas mellan länderna enligt särskilda i ett avtal fastställda regler. Sveriges andel av vinjetterna uppgick år 2004 till ca 650 miljoner kronor.

4.2 Vissa tidigare förslag och överväganden om vägavgifter

Behovet av alternativ till traditionell finansiering av infrastruktur via statsbudgeten har diskuterats under många år. En återkommande fråga har varit om avgifter från trafikanterna skall tas ut. I detta avsnitt lämnas en redogörelse för några förslag om vägavgifter, i första hand avgifter med syfte att helt eller delvis finansiera infrastruktur. Införande av kilometerskatt skulle innebära en genomgripande förändring av avgiftsuttaget av den tunga trafiken. En relativt omfattande redogörelse lämnas därför av Vägtrafikskatteutredningens förslag om kilometerskatt.

4.2.1 Storstadsöverenskommelserna

Regeringen beslutade år 1990 att utse förhandlare för de tre storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö. De fick i uppdrag att utarbeta överenskommelser med berörda parter i respektive region för att genom åtgärder i det samlade trafiksystemet förbättra regionens miljösituation, öka tillgängligheten samt skapa bättre förutsättningar för regionens utveckling.

Preliminära överenskommelser redovisades för riksdagen våren 1991. Härvid konstaterade regeringen att det för såväl Stockholms- som Göteborgsregionen var uppenbart att avgifter på väg- och gatutrafiken var en avgörande förutsättning för de aktuella investeringarna. Två olika slag av avgifter diskuterades. Den ena typen, vägavgifter, skulle tas ut av trafikanter för användande av en viss vägsträcka och den andra typen, bilavgifter, skulle tas ut av

trafikanter vid in- och utpassering till och från ett visst område. Avgiftsuttag motiverades av finansieringsskäl och behov av att styra trafiken för att t.ex. begränsa genomfartstrafiken i vissa områden. Regeringen bedömde att bilavgifterna helt eller delvis har skattekaraktär vilket ställer särskilda krav på lagstiftningen. Regeringen avsåg att återkomma med förslag till lagstiftning.¹¹

I januari 1994 föreslog regeringen i propositionen *Finansiering av vissa väginvesteringar i Stockholms län m.m.* att vägtullar skulle finansiera utbyggnaden av vissa vägprojekt i Stockholms län. Ett förslag till lagstiftning om vägtullar aviserades till våren 1995.¹²

Vägtullsutredningen lämnade i november 1994 delbetänkandet *Vägtullar i Stockholmsregionen* med förslag till utformning av en lagstiftning om vägtullar.¹³ I Vägtullsutredningens slutbetänkande *Finansieringslösningar för Göteborgs- och Dennisöverenskommelserna* föreslogs bl.a. att trafikåtgärderna i Göteborgsöverenskommelsen skulle finansieras med vägtullar och en regionalt förhöjd fordonsskatt.¹⁴

Regeringen beslutade våren 1996 att överlämna en lagrådsremiss till Lagrådet med förslag till lag om vissa vägtullar. Lagförslaget byggde på förslaget i Vägtullsutredningens delbetänkande och var generellt utformat. Av bilaga till lagen framgick vilket område i Stockholms län som skulle vara tullbelagt. Intäkterna från vägtullarna skulle inte få användas för något annat än investeringar i vägtrafiksystemet i Stockholms län. Vägtullen ansågs därför vara en specialdestinerad statlig punktskatt. Tullbeloppen skulle, utan riksdagens medverkan, omräknas årligen med hänsyn till den allmänna prisutvecklingen. Differentiering av biltullarna skulle ske med hänsyn till fordonets viktklass. 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 fordonägaren tecknade ett abonnemang.

Lagrådet godtog i allt väsentligt författningsförslagen i remissen. Den resulterade dock inte i en proposition med förslag till lagstiftning. I prop. 1996/97:160 föreslog regeringen i stället att riksdagen skulle upphäva sitt tidigare fattade beslut¹⁵ att finansiera utbyggnaden av vissa vägprojekt i Stockholms län med vägtullar.

¹¹ Prop. 1990/91:87 s. 115 f., bet. 1990/91:TU24 s. 36 ff., rskr. 1990/91:286.

¹² Prop. 1993/94:86, bet. 1993/94:TU24, rskr. 1993/94:247.

¹³ SOU 1994:142, utredningens lagförslag byggde bl.a. på Ds 1993:52.

¹⁴ SOU 1995:82 s. 97 ff.

¹⁵ Prop. 1993/94:86, bet. 1993/94:TU24, rskr. 1993/94:247.

Flera remissinstanser pekade på den direkta motsättningen som fanns i målet med vägtullarna; dels finansiera väginvesteringarna, dels minska trafikens miljöpåverkan. Regeringen anförde att det system som Vägtullsutredningen föreslagit i sitt delbetänkande hade sådana påtagliga nackdelar att systemet inte borde ges den utformning som utredningen 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 genomfarts-trafiken i innerstaden. Inte heller Vägtullsutredningens förslag om finansieringslösning för Göteborgsöverenskommelsen borde enligt regeringen genomföras.¹⁶ Riksdagen upphävde det tidigare beslutet om biltullar.¹⁷ I stället för avgifter beslutade riksdagen senare om olika samfinansieringslösningar med bl.a. Stockholms läns landsting och berörda kommuner.

Eftersom avsikten inledningsvis var att investeringarna inom ramen för storstadsöverenskommelserna skulle finansieras med avgifter från trafikanterna hölls de avskilda från de ordinarie investeringarna. Särskilda statliga bolag fick sköta upplåningen på den öppna kapitalmarknaden. I 2005 års ekonomiska vårproposition anges att de ursprungliga skälen för att sköta upplåningen i separata bolag inte längre gäller och att lånen bör införlivas med Riksgäldskontorets ordinarie skuldförvaltning.¹⁸

4.2.2 Stockholmsberedningen

I Stockholmsberedningens delbetänkande *Trängselavgifter* framförs följande om vägavgifter.¹⁹ 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

¹⁶ Prop. 1996/97:160 s. 7 ff.

¹⁷ Bet. 1997/98:TU5 s. 25, rskr. 1997/98:213.

¹⁸ Prop. 2004/05:100 s. 64 f.

¹⁹ SOU 2003:61 s. 40.

tilldelningen av ordinarie statliga medel till trafiksektorn i regionen för vägar, järnvägar och kollektivtrafik, framhåller Stockholmsberedningen.

4.2.3 Västsvenska Industri- och Handelskammarens förslag

Västsvenska Industri- och Handelskammaren har tagit fram ett förslag om vägavgifter.²⁰ Förslaget syftar till att tidigarelägga utbyggnaden av de nationella vägarna i Västsverige till motorväg (E6 Rabbalhed–Hogdal, Rv45 Marieholm–Båberg, E20 Nääs–länsgränsen Örebro län och Rv40 Brämhult–länsgränsen Jönköpings län). Kostnaden för att bygga ut stråken till motorväg beräknades till 17,5 miljarder kronor. Hälften av kostnaden bedömdes kunna täckas med statliga anslag. Resterande andel förutsätts med lika delar finansieras med vägavgifter och framtida statliga investeringar. Vägavgifter skulle således finansiera 25 procent av utbyggnaden. Förslaget innebär att trafikanter som färdas på en befintlig motorväg i regionen betalar en vägavgift. Med framtida vägavgifter som säkerhet lånar väghållaren, sannolikt via staten, de pengar som krävs för att bygga klart motorvägen. Utbyggnaden genomförs så fort det praktiskt är möjligt. Drift och underhåll samt kostnad för ett avgiftsupptagningsystem ingår i kalkylen. När utbyggnaden efter ca 40 år är betald upphör avgiftssystemet. Om endast lastbilar belastas med avgift uppgår avgiften per fordonskilometer enligt förslaget till 0,53 kronor. Omfattas även personbilar uppgår avgiften per fordonskilometer till 0,04 kronor för personbil och 0,22 kronor för lastbil.

Handelskammaren bedömer att det skulle vara lönsamt för näringslivet att införa vägavgifter av det slag som föreslås. Den samhällsekonomiska nyttan i form av bl.a. minskade kostnader för olyckor och restid beräknas till ca 8,4 miljarder kronor under tio år. Härtill kommer enligt handelskammaren dynamiska tillväxteffekter som kan antas vara minst i samma storleksordning. I rapporten framhålls att det för acceptans av avgiftssystemet krävs garantier dels för att avgifterna verkligen används till det avsedda ändamålet, dels för att framtida statliga anslag till väg- och järnvägsutbyggnad inte minskar på grund av avgifterna. Nio av tio av handelskammarens medlemsföretag ställer sig bakom förslaget.

²⁰ *Kan vägavgifter påskynda utbyggnaden av de västsvenska motorvägarna?*, Västsvenska Industri- och Handelskammaren, rapport nr 2003:5.

4.2.4 Förslaget om kilometerskatt

Vägtrafikskatteutredningen²¹

Vägtrafikskatteutredningen har i betänkandet *Skatt på väg* utrett förutsättningarna att införa ett kilometerskattesystem för tunga fordon. Förslaget är avsett att ligga till grund för fortsatt arbete inom riksdag och departement. Utredningens slutsats är att det finns goda förutsättningar för att införa en kilometerskatt i Sverige. Kilometerskatt skall enligt förslaget, med vissa undantag, tas ut för lastbilar med en totalvikt över 3,5 ton och omfatta hela det allmänna vägnätet (vissa enskilda vägar undantas).

Den föreslagna kilometerskattens syfte är att påverka beteendet. Kilometerskatten avser att täcka trafikens kortsiktiga externa samhällsekonomiska marginalkostnader. Den måste därför vara baserad på marginalkostnaderna. Kilometerskatten är enligt utredningen motiverad utifrån de tillkommande kostnader som varje kilometer som tillryggaläggs på en väg ger upphov till. Kostnaderna som kilometerskatten är avsedd att täcka är inte primärt kostnaden för att bygga vägar, utan kostnaderna för att t.ex. underhålla vägarna. Den skall också bidra till att de miljö- och olycks-kostnader m.m. som transporter medför får bäras av transportören. I betänkandet sägs att det i praktiken kan bli så att intäkterna kanaliseras till infrastrukturen, men att det inte är på den grunden som kilometerskatten är motiverad.

Om intäkter från en strikt marginalkostnadsbaserad kilometerskatt inte är tillräckliga för drift och underhåll av vägarna kan det enligt utredningen behövas ytterligare kostnadstäckning. Så kan också vara fallet om det anses motiverat att använda skatten även som intäktskälla för finansiering av ny infrastruktur. Sådana motiv är sekundära till den signal som skatten skall ge till användaren, men kan vara skäl för att ha en fiskal del i botten. Det skulle dock enligt utredningen vara ett principiellt avsteg från den svenska transportpolitikens kostnadsansvar.

Utredningen föreslår att ett förhållandevis enkelt system införs inledningsvis och att detta byggs ut efter hand. Till en början bör skatten vara differentierad endast utifrån fordonets egenskaper (fordonskombinationens totalvikt och miljö- [EURO] klass). På lite längre sikt är det enligt utredningen utifrån ett miljö- och transportpolitiskt perspektiv välmotiverat att differentiera kilo-

²¹ SOU 2004:63 kap. 8–9.

meterskatten mellan tätort och landsbygd, eftersom skillnaderna i externa marginalkostnader mellan dessa är mycket stora. Möjligheterna att öka komplexiteten i systemet ytterligare bör därefter undersökas.

Utredningen tar inte ställning till vilka skattenivåer som skall tillämpas; de skattesatser och beräkningar som finns i betänkandet är räkneexempel. Kostnadsökningar av kilometerskatt kompenseras enligt förslaget till viss del av slopande av den nuvarande eurovinjettavgiften, återbetalning av dieseloljeskatt och vissa justeringar av fordonsskatten.

Grunden för ett kilometerskattesystem kan enligt utredningens bedömning införas med start tidigast fr.o.m. år 2008. Det förutsatte dock att riksdagen fattade ett principbeslut om införande av kilometerskatt senast i början av 2005.

Remissbehandlingen

En majoritet av remissinstanserna är i huvudsak positiva till förslaget om kilometerskatt. Bland de remissinstanser som är negativt inställda till förslaget har flertalet (bl.a. Föreningen Sveriges Skogsindustrier, Lantbrukarnas Riksförbund, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, och Sveriges Åkeriföretag) invändningar i fråga om nivån på kilometerskatten som anses vara för hög.

Förslaget att beräkna kilometerskatten på ett genomsnitt av tätorts- och landsbygdsförhållanden kommenteras av många remissinstanser. I stället förespråkas differentierad skatt alternativt att skatten baseras på förhållandena utanför tätort. Behovet av samordning internationellt och inom EU påtalas av flertalet remissinstanser.

Godstransportdelegationen

Godstransportdelegationen 2002 uttalar sig om Vägtrafikskatteutredningens förslag till kilometerskattesystem i slutbetänkandet *Godstransporter – noder och länkar i samspel*.²² Delegationen delar i princip uppfattningen att det är lämpligt att införa kilometerskatter för tunga, dieseldrivna lastbilar. De invändningar som delegationen har är främst att nivån bör vara lägre än enligt Vägtrafikskatte-

²² SOU 2004:76.

utredningens förslag bl.a. för att det är viktigt att näringslivets generella villkor och konkurrensförutsättningar beaktas. Delegationen framhåller också betydelsen av att andra trafikskatter sänks fullt ut, annars faller ett bärande argument för kilometerskatten, nämligen en mer konkurrensneutral beskattning av inhemska och utländska fordon. Betydelsen av att kilometerskatter införs på ett samordnat sätt inom EU samt att det finns ett pålitligt fungerande kontrollsystem betonas också av delegationen.²³

Den fortsatta behandlingen

Regeringen har angett att den anser att införandet av en kilometerskatt för tunga fordon kan vara en viktig åtgärd för att bidra till en hållbar utveckling av vägtrafiksektorn och till att miljö kvalitetsmålen uppnås. En sådan skatt kan ge goda möjligheter att internalisera de externa kostnader som godstrafik på väg medför och därmed bidra till ett mer effektivt transportsystem. Vid den fortsatta behandlingen av förslaget bör möjligheten till ytterligare differentiering och effekterna på företagens konkurrenskraft studeras närmare.²⁴

Regeringen bedömer i propositionen *Moderna transporter* att kilometerskatt för tunga lastbilar kan bidra till en hållbar utveckling. Innan det är möjligt att införa kilometerskatt måste enligt regeringen skattens effekter för regioner och näringar samt dess detaljerade utformning analyseras ytterligare. Om resultatet av analyserna inte visar på orimliga konsekvenser för regioner och näringar kommer regeringen att föreslå att en kilometerskatt införs för svenska och utländska tunga lastbilar. En teknisk specifikation av ett möjligt svenskt kilometerskattsystem bör enligt regeringen utarbetas. Under hösten 2006 skall en analys av kilometerskattens effekter på regioner och näringar presenteras med sikte på ställningstagande i riksdagen våren 2007.²⁵

²³ Aa s. 95 ff.

²⁴ Prop. 2004/05:150 s. 281.

²⁵ Prop. 2005/06:160 s. 144 ff.

5 Internationell utblick

5.1 Inledning

I detta kapitel ger vi en översiktlig bild av hur vägar finansieras i olika delar av världen. Informationen är i huvudsak hämtad från rapporten *Finansiering av vägväsendet – En internationell överblick*¹ som VTI har tagit fram på Vägverkets uppdrag. Övriga källor anges särskilt.

I rapporten från VTI anmärks att det till följd av luckor i det statistiska materialet är svårt att skapa en sammanhållen bild av vad vägar kostar och hur de finansieras i världens olika länder. Rapporten ger ändå ett urval av översiktlig information som sannolikt klargör huvuddragen i väghållningens finansiering.

5.2 Skatter och avgifter på vägtrafik

Det i särklass vanligaste sättet att bekosta väginfrastruktur är att avsätta medel i offentliga budgetar. Vissa skatter och avgifter tas ut av medborgarna i deras egenskap av fordonsägare och i samband med att fordon används. Normalt finns ingen koppling mellan inkomsterna från sådana skatter och avgifter å ena sidan och kostnaderna för att bygga och underhålla vägnätet å andra sidan. Ett alternativ som återkommer i debatten är att skattemedel öronmärks för vissa specifika användningar. Det innebär att inkomsterna från vissa skatter eller avgifter avsätts för väghållning.

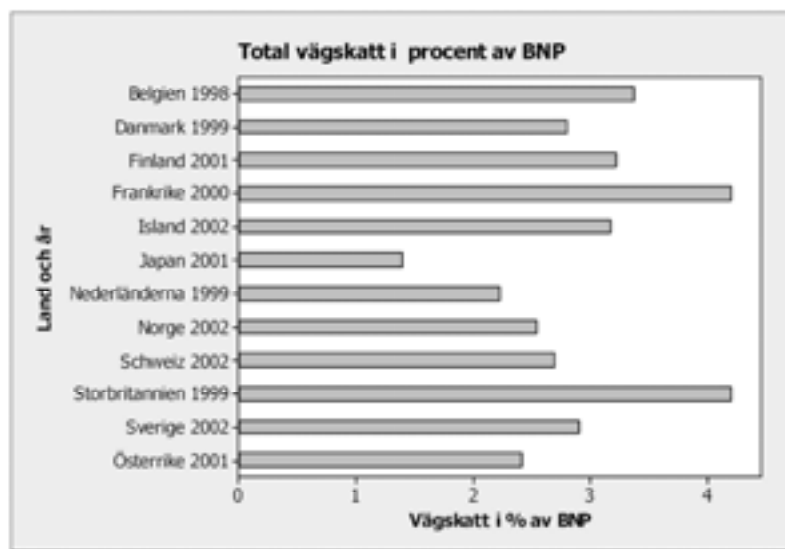
En sammanställning av förhållandena i 17 europeiska länder år 1998 visar fördelningen mellan olika typer av skatter och avgifter på trafik; i genomsnitt 66 procent kommer från bränsleskatter, 17 procent från årliga fordonsskatter och 9 procent från försäljnings- och registreringskatter. Endast 5 procent av intäkterna kommer från tullar och 1 procent från vinjetter (tidsbaserade

¹ Slutligt utkast den 21 april 2005.

avgifter knutna till utnyttjande av viss del av vägnätet). Länderna med störst andel intäkter från tullar är Frankrike (15 procent), Portugal (9 procent), Spanien (8 procent) och Italien (8 procent). Även i dessa länder dominerar bränsleskatten som intäktskälla.

Som framgår av figuren nedan utgör intäkterna från de vägrelaterade skatterna och avgifterna omkring 3 procent av BNP i de flesta länder. Frankrike och Storbritannien har den högsta vägs-katten mätt som andel av BNP och Japan har den lägsta. Sveriges totala vägs-katter är ca 2,9 procent av BNP.

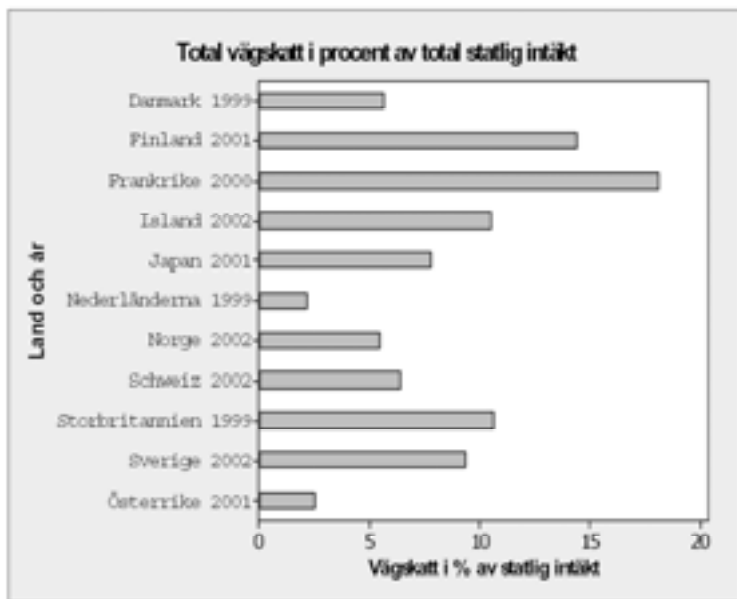
Figur 5.1 Total vägs-katt i procent av BNP



Källa: World Road Statistics 2004 och VTI:s beräkningar.

Av figuren nedan framgår att de vägrelaterade skatterna och avgifterna är en väsentlig del av de offentliga intäkterna. I Sverige utgjorde år 2002 den totala vägs-katten drygt 9 procent av de totala statliga intäkterna. Medianvärdet bland de undersökta länderna låg strax under 8 procent.

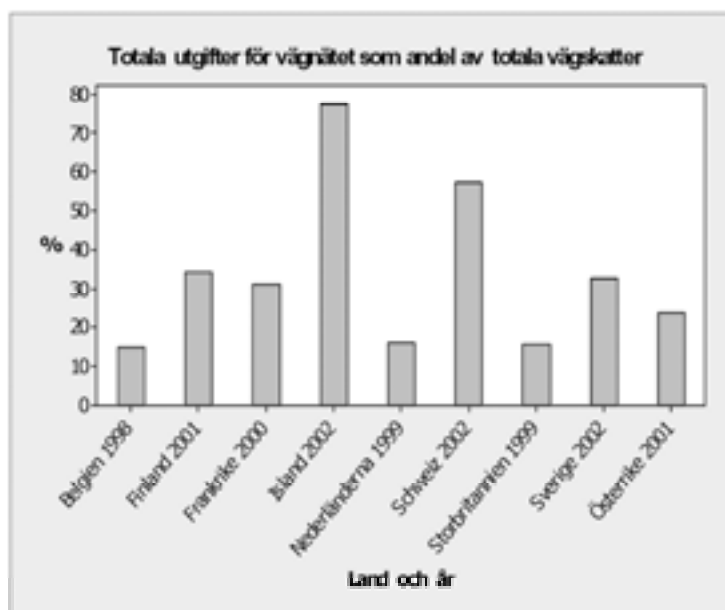
Figur 5.2 Total vägskatt i procent av statlig intäkt



Källa: World Road Statistics 2004 och VTI:s beräkningar.

De medel som avsätts för investeringar i och underhåll av vägnätet utgör normalt endast en bråkdel av de totala vägrelaterade skatterna och avgifterna. Vägsektorn används för att ta in intäkter även till andra verksamheter i offentlig sektor. I figuren nedan framgår de totala utgifterna för vägnätet som andel av de totala vägrelaterade skatterna och avgifterna. De högsta utgifterna i förhållande till intäkterna har Island (nästan 80 procent) och Schweiz (nästan 60 procent). Sverige ligger med ca 35 procent nära medianvärdet som är 31 procent.

Figur 5.3 Totala utgifter för vägnätet som andel av totala vägskatter



Källa: World Road Statistics 2004 och VTI:s beräkningar.

5.3 Några exempel från andra länder

5.3.1 Norge

De flesta nationella vägarna i Norge finansieras med offentliga anslag. I betydande omfattning används också vägtullar, eller ”bompenger” som det kallas i Norge, för att bekosta vissa väginvesteringar. Sådan finansiering omfattar såväl lätt som tung trafik och har en lång tradition i Norge. Sedan 1980-talet har vägtullsfinansieringen ökat i omfattning. Skälen till utvecklingen är bl.a. en större trafikökning än väntat som har medfört ökande behov av väginvesteringar. I de tre största städerna – Oslo, Bergen och Trondheim – ledde ökande trafikproblem till att vägtullar infördes på befintliga vägar runt städernas centrala delar under åren 1986–1991. För närvarande är 45 vägtullsprojekt i drift och fler är på gång.² För år 2005 förväntas tullintäkterna uppgå till 3 060 miljoner NOK.

² Se www.vegvesen.no.

Vegdirektoratet är ansvarigt för planering, konstruktion, byggande av väg och tullfaciliteter samt för vägens underhåll. Ett privat företag som inte är vinstdrivande sköter finansiering och inkassering av avgifter. För varje projekt bildar därför lokala myndigheter och privata intressen ett icke vinstdrivande aktiebolag.

Beslutsprocessen för byggande av en tullväg kan sammanfattas enligt följande:

- Ett tullprojekt baseras på lokala initiativ och lokala politiska överenskommelser där man accepterar tullfinansiering och godkänner finansieringsplanen med eventuella offentliga garantier.
- Projektet godkänns av stortinget.
- Ett icke-vinstdrivande företag görs ansvarig för tullintäkterna.
- Samferdseldepartementet godkänner projektet.

Vägtullarnas huvudsyfte är att finansiera nya vägbyggen, inte att styra trafiken. När investeringsprogrammet är komplett skall avgifterna tas bort. Så har skett med tullstationerna runt Trondheim.

I Oslo finns en ring av 19 tullstationer på samtliga vägar som leder in till centrum. Vägtullarna infördes inledningsvis som finansieringskälla med inkomsterna reserverade för förbättringar av E18. Drygt halva kostnaden finansierades över statsbudgeten. Senare utökades finansieringen till att omfatta ett 50-tal vägprojekt. Det beslutades också att 20 procent av inkomsterna skulle användas för kollektivtrafiken.³ Härefter har en ny överenskommelse gjorts som innebär fortsatta tullar och ökad satsning på kollektivtrafikprojekt. Nuvarande överenskommelse innebär att vägtull får tas ut längst till den siste december 2012.⁴

Kostnaderna för att ta upp tullarna i Oslo uppgår till 10–12 procent av intäkterna.⁵

³ *Vägavgifter – Lägesanalyser i Sverige och världen*, Naturvårdsverket, 2002 och *Vägavgifter i tätorter – en kunskapsöversikt*, Vägverket, publikation 2002:136.

⁴ Se www.fjellinjen.no.

⁵ *Avgiftsfinansiering av E6 i norra Bohuslän*, Vägverket, 2004.

5.3.2 Frankrike

Frankrike har 40 års erfarenhet av motorvägskoncessioner där finansiering sker både genom offentlig budget och genom tullavgifter. Avgifter tas ut av såväl tung som lätt trafik. Av investeringarna i Frankrikes nationella vägnät år 1998 stod koncessioner för 63 procent, den nationella budgeten för 20 procent och regionala bidrag för 17 procent.

Idag finns nio motorvägsbolag varav ett är helt privatägt. De övriga ägs direkt eller indirekt av staten och regionala/lokala myndigheter. Bolagens intäkter består av tullavgifter och investeringarna finansieras i huvudsak genom lån.

Tullavgifter tillåts endast på nybyggda vägar. Dessutom krävs att det finns ett avgiftsfritt alternativ. Det har lett till betydande problem med att en stor del av trafiken, särskilt den tunga trafiken, använder små parallellvägar som ofta går rakt igenom städer och byar. Motorvägarna har inte använts i den omfattning som varit avsikten.⁶

5.3.3 Island

På Island pågår en förändring av finansieringen av vägväsendet. De statliga vägarna finansieras med öronmärkta skatter såsom skatt på bensin, kilometerskatt på tyngre dieseldrivna fordon och årlig skatt på lättare dieseldrivna fordon. Från och med den 1 juli 2005 tas även skatt på diesel ut. Storleken på de statliga anslagen väntas efter år 2008 bli helt och hållet bestämda av storleken på intäkterna från dessa källor.

5.3.4 Nederländerna⁷

Nederländerna deltar i det så kallade vinjettsamarbetet och tar tillsammans med Belgien, Danmark, Luxemburg och Sverige ut gemensam vägavgift, eurovinjett, av tunga lastbilar (över 12 ton).⁸ Dessutom finns två tunnlar som finansieras med vägtullar.⁹

⁶ *Vägavgifter i tätorter – en kunskapsöversikt*, Vägverket, publikation 2002:136.

⁷ SOU 2004:63 s. 401 f.

⁸ Se vidare avsnitt 4.1.5 och 7.4.1–7.4.2.

⁹ Suter m.fl. (2004), *Case Studies Specification*, REVENUE Project Deliverable 3.

Regeringen bestämde under år 2001 att en körsträcke baserad elektronisk vägavgift i nationell skala skulle införas för alla fordonstyper. Preliminärt planerades att systemet skulle införas under tidsperioden 2004–2006. Det så kallade MobiMiles-systemet skulle utgöra en viktig länk i landets trafik- och transportplan för de kommande tjugo åren. På grund av politisk opposition skrinlades projektet emellertid under hösten 2002. Här lämnas ändå en kort beskrivning av hur systemet var tänkt att fungera.

Vid utformningen av systemet utgick man från att anonymitet för användarna var en viktig parameter. Den föreslagna avgiften baserades därför på vägtyper och inte på fastställda vägsträckor. Hela vägnätet skulle delas upp i olika kategorier av vägar. Mottagare monterade i fordonen skulle användas för att bestämma vilken typ av väg som fordonet använde. En avgörande fördel med ett sådant förhållningssätt är att noggrannheten i fordonets positioneringssystem inte behöver vara särskilt hög.

Fordonsägarna skulle förutom betalning för körsträcka, vikt och miljöpåverkan även få betala en trängselavgift. En utgångspunkt bakom införandet av det nya systemet var att det, jämfört med tidigare ordning, skulle vara kostnadsneutralt för användarna. Systemet skulle kunna erbjuda användarna en mängd extra servicetjänster. En förhoppning var att serviceföretagen skulle vara beredda att bära en del av kostnaderna för att utveckla och installera systemet i utbyte mot möjligheten att sälja servicetjänster till förarna.

Sedan planerna på en körsträcke baserad vägavgift för alla fordonstyper skrinlagts har i stället en process inletts i syfte att införa motorvägsavgifter för personbilar. Avsikten är att bereda mer plats på vägarna för den yrkesmässiga trafiken samt att få människor att avstå från korta bilfärder. I ett senare skede kan en kilometerbaserad motorvägsavgift införas även för den yrkesmässiga trafiken.

5.3.5 Schweiz

Schweiz är ett av de länder som har öronmärkta skatter. Redan på 70-talet fördes diskussioner om att införa kilometerskatter av (dåvarande) svensk typ. År 1985 introducerades en fast avgift för tunga fordon (vinjett) som en tillfällig lösning i avvaktan på övergång till en rörlig avgift. Efter ett par politiska bakslag under

processen introducerades slutligen HVF (heavy vehicle fee) den 1 januari 2001. Avgiften betalas per kilometer körd sträcka på hela det schweiziska vägnätet och är differentierad i förhållande till emissionsklass och totalvikt.

Avgiften baseras på kostnaderna (inklusive externa kostnader). En tredjedel av intäkterna går till kantonerna. Övriga intäkter skall gå direkt till järnvägsinvesteringar. Systemets kostnader (inklusive utveckling, investering, underhåll och administration) uppgår till ca 8 procent av intäkterna. Med stigande avgiftsnivåer framöver bedöms denna kostnadsandel sjunka till mellan 5 och 6 procent.

Den schweiziska situationen är speciell. Dels har landet ett geografiskt läge som innebär mycket transittrafik, dels finns ett högt miljömedvetande med en vilja att föra över transporter till järnväg. Schweiz är inte heller medlem i EU eller EEA. Möjligheten att införa avgiften har varit beroende av dessa omständigheter.

5.3.6 Storbritannien

Det engelska huvudvägnätet sköts av the Highway Agency, en motsvarighet till det svenska Vägverket. Highway Agency får anslag från the Department of the Environment, Transport and the Regions. Sedan slutet av 1980-talet har alla investeringar och allt underhåll av vägnätet upphandlats i konkurrens. Highway Agency har därför ingen egen personal för produktion utan dess uppgift är att skaffa resurser för investeringar och underhåll från den privata sektorn via offentlig upphandling i konkurrens.

Intresset för alternativa finansieringsformer för infrastruktur växte i England i början på 1990-talet och i mars 1998 fanns ca 660 kilometer vägprojekt som finansierats i vad som kommit att kallas Public Private Partnership (PPP).

Storbritannien har under flera års tid haft planer på att införa ett körsträcke-baserat avgiftssystem för tunga lastfordon, LRUC (The Lorry Road-User Charge project). Protester mot bränslepriserna år 2000, omfattande gränshandel och bedrägerier samt krav på att utländska lastfordon skall betala sin andel av kostnaderna för att upprätthålla vägnätet är faktorer som bidragit till projektet. Systemet skall baseras på körsträcka eftersom det anses vara mer rättvist och ha större inverkan på förarens beteende och miljökonsekvenserna än andra system. Avsikten är att modern teknik skall användas så att systemet blir flexibelt och också kan

omfatta tilläggstjänster, såsom trafikinformation och information för ruttplanering. Systemet skall gälla för alla lastfordon över 3,5 ton och på alla vägar inom Storbritannien. Avgifterna skall varieras med fordonstyp och vägtyp. Målet är att avgiften också skall kunna varieras vid olika tidpunkter på dygnet och att den skall kunna användas tillsammans med system för trängselavgifter.¹⁰

Nivån på avgifterna har inte preciserats, men förväntas inte innebära några problem. Huvudsakligen beror det på att åkerinäringen skall kompenseras genom sänkningar av dieselskatten. Det är möjligt eftersom den nuvarande dieselskatten är på en hög nivå, avsevärt högre än i exempelvis Sverige. Ur ett EG-rättsligt perspektiv är det också tillåtet för Storbritannien att ha en dieselskatt som understiger den skattesats som gällde den 1 januari 2003.¹¹

Så sent som i mitten av 2005 var avsikten att upphandlingen av tekniken skulle slutföras i december 2005 och systemet tas i drift under 2007–2008. Efter en kritisk rapport från ett parlamentsutskott avbröts upphandlingen i juli 2005. Utskottet riktade kritik mot den typ av system som upphandlingen avsåg. Systemets kostnadseffektivitet skulle inte vara känd förrän efter valet av teknisk lösning. Regeringen borde enligt utskottet vara försiktig med att binda sig för att införa ett system som kanske blir mycket dyrt och är mer sofistikerat än nödvändigt.¹² Regeringen kommer att fortsätta arbetet med ett körsträckebaserat avgiftssystem för tunga lastfordon som en del av det större arbetet att utveckla ett nationellt vägavgiftssystem ("road pricing system") för bilar och lastbilar.¹³

5.3.7 Tyskland

Tyskland var det dominerande landet i det nuvarande euroinjett-systemet, men tar inte längre ut någon gemensam vägavgift. Efter flera år av diskussioner beslutades år 2001 att ett kilometerbaserat avgiftssystem (LKW-Maut) för tung trafik skulle införas. Avsikten

¹⁰ SOU 2004:63 s. 408.

¹¹ Aa s. 410.

¹² *Road Pricing: The Next Steps*, Seventh Report of Session 2004-05, House of Commons Transport Committee.

¹³ Government Response to the Select Committee Report, *Road Pricing: The Next Steps*, tillgänglig på www.dft.gov.uk.

var att systemet skulle införas under hösten 2003. Systemet kunde bl.a. på grund av tekniska problem införas först den 1 januari 2005.

Regeringen har satt upp fyra mål med systemet. Det skall öka tunga fordons bidrag till finansieringen av infrastrukturen, leda till en rättvisare konkurrens mellan väg och andra transportslag, skapa intäkter för ny infrastruktur och utgöra en strategisk teknisk satsning. Intäkterna kommer att öronmärkas till infrastrukturinvesteringar men en del kommer också att användas till att kompensera minskade skatteintäkter när andra skatter sänks och på grund av att eurovinjetten har avskaffats. Investeringarna kommer att fördelas med 50 procent till väg och 25 procent till vardera järnväg och vattenväg.

Avgifterna är differentierade efter miljöklass och antalet axlar. Även om priset presenteras per kilometer kommer det i praktiken att tas ut per sträcka. Sträckorna kommer dock att täcka hela motorvägsnätet vilket innebär att systemet kan betraktas som ett virtuellt tullsystem. Det kan därmed placeras inom den tullrelaterade paragrafen i eurovinjettdirektivet¹⁴ som tillåter högre avgifter än om det hade varit en form av vinjett. Systemet är automatiskt och baseras på GPS och mobil kommunikation. Det finns också ett manuellt bokningssystem.

Effektstudier visar att mellan 2 och 4 procent av all godstrafik kommer att flytta bort från motorvägarna till andra vägar. För att minska denna effekt diskuteras en utvidgning av det avgiftsbelagda vägnätet också till andra vägar.

5.3.8 Österrike¹⁵

Österrike tillämpade t.o.m. den 31 december 2003 ett kvoterings-system för tunga lastfordon som trafikerade landets vägnät. Systemet satte ett tak för lastbilstrafikens omfattning. Särskilt fordon med sämre miljöprestanda drabbades.

Det österrikiska motorvägsnätet drivs av ett statligt bolag, ASFINAG, som har rätt att ta ut avgift för användning av vägnätet. Sedan den 1 januari 2004 är ett körsträckebaserat avgiftssystem för *tunga lastbilar* i drift. Huvudsyftet med systemet är att finansiera investeringar i nya vägar samt vägunderhåll. Befintliga tullstationer har integrerats i systemet. Alla fordon över 3,5 ton omfattas.

¹⁴ Se avsnitt 7.4.1.

¹⁵ SOU 2004:63 s. 414 f.

Systemet skall fungera i trafik med flera körfält utan att påverka trafiken. Avgiften är differentierad efter antal axlar och tas ut per kilometer vid användande av motorvägarna. Avgiftsupptagningen sker genom registrering i On Board Units som obligatoriskt skall vara monterade i fordonen. Systemet är baserat på mikrovågsteknik utformad enligt aktuell CEN-standard.

För *lätta fordon* (t.o.m. 3,5 ton) betalas en tidsbaserad avgift (vinjett).

5.3.9 Några utomeuropeiska länder

I *Australien* finansieras merparten av infrastrukturen över offentlig budget. Det finns tullvägar som sköts av ett statligt ägt företag. Sedan ett antal år har koncessioner lämnats till privata företag som ger rätt att bygga exempelvis motorvägsavsnitt, broar och tunnlar som finansieras med tullavgifter. Till följd av ett hårt tryck på offentliga budgetar framstår tullfinansiering av flaskhalsar i snabbt växande storstadsområden med relativt dåliga alternativvägar som lockande.

Väghållningen i *Japan* finansieras av en blandning av traditionell finansiering via skattsedeln och ett antal olika öronmärkta skatter. Tullar används för att bekosta bl.a. motorvägarna.

Nya Zeeland har infört självfinansiering av hela vägsektorn med hjälp av vägavgifter. Det är det enda landet i världen med en (öronmärkt) vägfond för det allmänna vägnätet. Regeringen bestämmer vilka avgifter som skall tillfalla fonden. Intäktskällorna är bl.a. en del av bränsleskatten, en vikt- och distansberoende avgift på dieselfordon samt registreringsavgift på motorfordon.

I *USA* finns en fond med uppgift att finansiera ett motorvägsnät (interstate system) och att bistå vid finansieringen av primära, sekundära och urbana vägar. Fondens intäkter kommer från bränsleskatt och "highway user fees" (bl.a. skatt på däckförsäljning och skatt på försäljning av tunga fordon). Vägprojekt i delstaterna finansieras genom bidrag från fonden och med bl.a. medel från lokala myndigheter samt lokala skatter och tullar. Mindre än 1 procent av motorvägarna är PPP-vägar. Användningen av sådana lösningar ökar dock.

6 Planering och finansiering av vägar

6.1 Planeringsprocessen

Planeringsprocessen för investeringar i infrastruktur består av två steg: inriktningsplanering och åtgärdsplanering. I inriktningsplaneringen fastställer riksdagen mål, ekonomiska ramar och inriktning för den kommande planeringsperioden. Avsikten är att övergripande politiska avvägningar i detta skede skall ske av regering och riksdag och inte på myndighetsnivå. Alla åtgärder som är relevanta att väga mot varandra inom Vägverkets och Banverkets respektive område skall ingå i planeringsramen. Det innebär att även infrastruktur som finansieras på annat sätt än genom anslag skall omfattas.

Åtgärdsplaneringen sker sedan genom att Vägverket, Banverket, länsstyrelserna och de regionala självstyrelseorganen utarbetar nationella banhållnings- respektive väghållningsplaner samt länsplaner för regional transportinfrastruktur. Bestämmelser om den nationella väghållningsplanen finns i förordningen (1997:262) om nationell väghållningsplan. Planen skall omfatta tolv år och förnyas vart fjärde år om regeringen inte i det enskilda fallet beslutar annat. I planen skall anges ett rikstäckande nät av riksvägar av särskild betydelse (stamvägar) och förslag till standard på detta vägnät. Vidare skall bl.a. inriktningen på olika typer av åtgärder framgå. Regeringen fastställer planen.

Bestämmelser om länsplaner finns i förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur. Länsplanen skall avse bl.a. de statliga vägar som inte ingår i stamvägnätet. Även länsplanen skall avse tolv år och som huvudregel förnyas vart fjärde år. Länsstyrelsen fastställer planen.

En viktig komponent i planeringen är den samhällsekonomiska kalkylen. I kalkylen beaktas alla positiva och negativa effekter av en viss åtgärd som kan värderas i pengar. Även så kallade externa effekter som t.ex. förändringar i restid och miljöeffekter ges ett

värde och räknas in i kalkylen. Kalkylen resulterar i en nettovärdeskvot (NNK). En negativ NNK visar på en olönsam investering medan en positiv NNK innebär att nyttorna är större än kostnaderna.¹ Om NNK är 0,5 innebär det att man får tillbaka 1,50 kronor per satsad krona. Effekter som inte kan värderas i kronor och beaktas i kalkylen bör beskrivas på annat sätt. Vägledande för prioritering mellan åtgärder skall vara samhälls-ekonomisk lönsamhet där hänsyn också tas till hur mycket åtgärderna bidrar till uppfyllelse av de transportpolitiska målen.²

Den ekonomiska planeringsramen är inte bindande när de årliga anslagen för infrastruktursatsningar senare fastställs. Anslagen bestäms årligen i budgetbeslut och investeringsplanerna genomförs i den takt dessa beslut medger. Den viktigaste förklaringen till att medelstillelningen skiljer sig från de belopp som beräknats i planen har under senare år varit budgetsäneringen och de kostnadsbesparingar som den denna innebar.³

6.2 Finansiering av vägar

Enligt 22 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten, budgetlagen, skall andra tillgångar än sådana som används i statens verksamhet finansieras med anslag. Riksdagen kan enligt 23 § budgetlagen för viss myndighet eller viss anskaffning besluta att finansiering skall ske på annat sätt. Det innebär att huvudregeln är att väginvesteringar skall finansieras med anslag och i sin helhet belasta statsbudgetens utgiftssida under samma period som investeringen genomförs.

Anslagsfinansiering är den vanligaste finansieringsformen för infrastrukturinvesteringar, men det förekommer också annan finansiering. Riksdagen har i ett antal fall beslutat att tidigarelägga vissa väginvesteringar genom lån i Riksgäldskontoret.⁴ Lånen med upplupen ränta återbetalas sedan med anslag över en förutbestämd amorteringsperiod. Kommuner, regioner och näringsliv har tillskjutit medel i form av lån för att vägprojekt skall kunna tidigareläggas. De svenska delarna av Svinesundsförbindelsen och

¹ Prop. 2001/02:20 s. 123.

² A prop. s. 122.

³ *Riksdagens inflytande över väg- och järnvägsplaneringen*, Trafikutskottet den 8 mars 2004, publicerad i rapportserien Utredningar från riksdagen.

⁴ I 2006 års budgetproposition finns en redogörelse för lånefinansierade investering från 1987 och framåt, prop. 2005/06:1 s. 37 f.

Öresundsförbindelsen är projekt som har lånefinansierats och där avgifter som tas ut av trafikanterna skall användas för att återbetala lånen. PPP (Public Private Partnership) är en annan typ av alternativ finansiering som innebär att projekt genomförs i form av ett partnerskap mellan privata entreprenörer och staten. Vanligen ansvarar de privata entreprenörerna för finansiering samt drift och underhåll av infrastrukturen. I Sverige har ett större järnvägsprojekt, Arlandabanan, genomförts som ett PPP-projekt.

Frågor om olika former av alternativ finansiering har varit aktuella under en längre tid. Riksdagen har återkommande behandlat dessa frågor⁵ och ett flertal utredningar⁶ har gjorts om vägavgifter och finansiering i form av PPP.

En vanligt förekommande invändning mot lånefinansiering är att sådan finansiering innebär att framtida anslag intecknas för betalning av räntor och amorteringar för redan gjorda investeringar. Kommande riksdagars politiska handlingsutrymme minskar härigenom. Utgiftstaket kan också förlora sin roll eftersom de statliga utgifterna kan öka utan att utgiftstaket överskrids.⁷

Vägverkets skuld för vägar uppgick vid utgången av år 2004 sammanlagt till 19 034 miljoner kronor. Vid utgången av år 2013 beräknas skulden för nu beslutade projekt uppgå till 22 206 miljoner kronor. Anslagsbehovet för räntor och amortering av de lån som betalas genom Vägverkets anslag uppgick år 2004 till 890 miljoner kronor. Anslagsbelastningen år 2013 beräknas uppgå till 2 133 miljoner kronor.⁸

I redovisningen ovan ingår inte förskottering från kommuner och enskilda som finansierar tidigareläggning av vissa allmänna vägar. Enligt uppgift från Vägverket uppgick den ackumulerade förskotteringen efter amorteringar till 1 215 miljoner kronor vid utgången av år 2005.

⁵ Se t.ex. bet. 2001/02:TU2, 2002/03:TU3 och 2004/05:TU1.

⁶ SOU 1989:43, SOU 1990:16, SOU 1994:142, SOU 1995:82, Ds 2000:65 med flera utredningar.

⁷ Se t.ex. 2000/01:RR11.

⁸ Prop. 2005/06:1 s. 39 f.

6.3 Planeringen i praktiken – planperioden 2004–2015

Här beskriver vi hur planeringen för perioden 2004–2015 har genomförts. Tyngdpunkten ligger på Vägverkets arbete med den nationella planen.

Planeringsprocessen inleddes genom att SIKA fick i uppdrag av regeringen att genomföra en lägesanalys och en strategisk analys som skulle ligga till grund för inriktningsplaneringen. Utöver trafikverken deltog även länsstyrelser, regionala självstyrelseorgan, Naturvårdsverket med flera myndigheter i arbetet. I Vägverket påbörjades arbetet redan år 1997. I den strategiska analysen sattes olika inriktningsalternativ samman och konsekvensbelystes. Detta innebar ett omfattande arbete och djupgående analyser av olika alternativ. Planeringen blev detaljerad redan i det skedet. Resultatet av den strategiska analysen presenterades i november 1999. I efterhand har Vägverket konstaterat att underlaget från inriktningsplaneringen endast i ringa mån synes ha påverkat direktiven för och genomförandet av åtgärdsplaneringen. Vägverket anser mot bakgrund härav att den avsevärda arbetsinsats som Vägverket och andra aktörer lade på inriktningsplaneringen ter sig tämligen meningslös.⁹

Regeringen redovisade sitt förslag till inriktningsbeslut i infrastrukturpropositionen¹⁰. Förslaget innebar att den långsiktiga planeringsramen för perioden skulle uppgå till 364 miljarder kronor. Uppgiften att säkerställa och bevara befintliga vägar och järnvägar skulle prioriteras. En särskild satsning på tjälsäkring, bärighet och rekonstruktion på 17 miljarder kronor föreslogs. Planeringsramen för nationella väginvesteringar angavs till 39 miljarder kronor. Riksdagen fastställde regeringens förslag.¹¹ Regeringens utgångspunkt var att den övervägande delen av de infrastrukturprojekt som skall genomföras under planperioden 2004–2015 bör finansieras med anslag.¹²

I mars 2002 fick Vägverket i uppdrag av regeringen att upprätta långsiktig plan med utgångspunkt i de transportpolitiska målen och de ekonomiska ramar som lagts fast i infrastrukturpropositionen. Regeringen pekade i direktiven ut ett antal specifika åtgärder, bl.a.

⁹ Vägverkets remissvar den 26 februari 2004 avseende SIKA Rapport 2002:22.

¹⁰ Prop. 2001/02:20.

¹¹ Bet. 2001/02:TU2, rskr. 2001/02:126.

¹² Prop. 2001/02:20 s. 123 f.

Norra länken, som skulle innefattas i planen.¹³ Vägverket lämnade i augusti 2003 ett förslag till långsiktig plan för nationell transportinfrastruktur till regeringen. I beslut den 19 februari 2004 fastställde regeringen nationell plan för vägtransportssystemet för 2004–2013. Beslutet innebar en del förändringar i förhållande till Vägverkets förslag. Riksdagen godkände att den ekonomiska planeringsramen för planperioden 2004–2015 ökades till 42,1 miljarder kronor för investeringar i nationella vägar och till 107,7 miljarder kronor för investeringar i järnvägar.¹⁴ Härfter fastställde regeringen planeringsramen för de resterande åren av planperioden.

I slutet av år 2004 kom det så kallade Trollhättepaketet som innebar förändringar av investeringsplanen.¹⁵ Vägverket har med hänsyn till beslutet redovisat en ändrad väghållningsplan till regeringen. Härvid har Vägverket anfört att de objekt i planen som utgått eller senarelagts har prövats ingående i tidigare planeringsfaser och alla bedömts vara angelägna. Flera av dem kan förväntas ge betydande bidrag till det transportpolitiska målet och delmålen. Vägverket föreslår därför att regeringen uppdrar åt verket att undersöka möjligheterna att förverkliga vissa projekt tidigare än vad planen nu anger genom att utnyttja en alternativ finansiering.¹⁶

Regeringen bedömer i 2006 års budgetproposition att anslagsnivån tillsammans med den låneram som riksdagen har beslutat om innebär att viktiga investeringar på det nationella vägnätet kommer att kunna genomföras. När det gäller väginvesteringar i regional plan bedömer regeringen att det av statsfinansiella skäl är nödvändigt med en nivå på anslagsposten som är lägre än den nivå som fastställts i planerna. Åtgärder för ökad bärighet, tjälsäkring och rekonstruktion bedöms vara angelägna, men nivån blir lägre än enligt infrastrukturpropositionen. När det gäller drift och underhåll av vägar framhåller regeringen att sådana åtgärder bidrar till en hög transportkvalitet och god tillgänglighet samt att stormen som drabbade Sverige i början av år 2005 orsakade stora skador på vägnätet. Regeringens bedömning är att medel för drift och underhåll bör vara i närheten av den nivå som anges i infrastrukturpropositionen.¹⁷

¹³ Regeringens beslut den 14 mars 2002, N2002/2930/IR.

¹⁴ Prop. 2003/04:95, bet. 2003/04:TU10, rskr. 2003/04:266.

¹⁵ Regeringens beslut den 28 oktober 2004, N2004/8003/IR.

¹⁶ Vägverkets skrivelse till regeringen den 31 oktober 2005.

¹⁷ Prop. 2005/06:1.

Vägverket har i skrivelse till regeringen¹⁸ noterat att det hittills kända (2004–2008) ackumulerade underskottet mellan den nationella planens planeringsram (uppräknad från 2004 års nivå) och beviljade eller föreslagna anslag är ca 0,5 miljarder kronor. För de samlade länsplanerna är motsvarande underskott ca 1,3 miljarder kronor och för bärighet ca 1,2 miljarder kronor. Om dessa avvikelser inte inom kort återhämtas genom ytterligare ökade anslag bedömer Vägverket att det blir nödvändigt att senarelägga planerade framtida byggstarter. Målet att upparbetningen av de enskilda länens samlade anslag för hela planperioden skall ha kommit lika långt vid utgången av år 2009 kommer inte heller att nås. Vägverkets uppfattning är att diskrepansen mellan plan och verklighet kommer att bli iögonfallande. Den hittills kända ackumulerade skillnaden mellan ram och anslag för drift och underhåll är enligt Vägverket ca 2,7 miljarder kronor. Synergieffekter med bärighetsinvesteringar, vilka också har fått minskade anslag, räcker enligt Vägverkets bedömning inte för att behålla nuvarande underhållsstandard på hela vägnätet. En standard-sänkning är ofrånkomlig om en återhämtning inte sker. I så fall kommer enligt Vägverket kunder i alla kundgrupper att drabbas.

Genomsnittlig NNK för projekten i den slutliga planen uppgår enligt uppgift från Vägverket till 2,4. Även bland projekt som hamnat utanför planen finns många projekt med hög samhälls-ekonomisk lönsamhet.

6.4 Vad vet vi om framtida behov och resurser?

Trafiktillväxten på de svenska vägarna bedöms bli fortsatt stark. Prognoser för perioden 1997–2010 pekar på en tillväxt av personbilstrafiken med 29 procent och av lastbilstrafiken med 37 procent.¹⁹ SIKAs prognoser för år 2020 visar på en fortsatt kraftig ökning av vägtrafiken.²⁰ Det innebär att investeringsbehoven på kort sikt är stora.

Ett exempel på ett stort projekt som kommer att ta betydande resurser i anspråk är Förbifart Stockholm. Projektet beräknas enligt Vägverket kosta ca 20 miljarder kronor.²¹ Finansminister Pär Nuders uppfattning är att beslut om projektet skall tas under

¹⁸ Vägverkets skrivelse till regeringen den 31 oktober 2005.

¹⁹ *Den goda resan*, NPVS 2004–2015, Vägverket.

²⁰ *Transporternas utveckling till 2020*, SIKA Rapport 2005:6.

²¹ 2003 års prisnivå.

nästa mandatperiod. Med hänsyn till att staten bedöms få bättre finanser kommande år tror finansministern att statlig finansiering är det bästa och billigaste alternativet.²²

Under de senaste planeringsomgångarna har det mycket snabbt uppstått en betydande eftersläpning av anslagstilldelningen i förhållande till de långsiktiga planerna.²³ Som framgår ovan i avsnitt 6.3 bedömer Vägverket att det finns risk för att skillnaden mellan planen för 2004–2015 och anslagen kommer att bli betydande.

Det finns anledning att utgå från att tillgången på skattemedel generellt sett kommer att bli mindre i framtiden. En förändrad åldersmässig fördelning av befolkningen kommer att innebära att försörjningsbördan för den förvärvsaktiva delen av befolkningen ökar. Det är svårt att se någon motverkande faktor som kan uppväga de demografiska förändringarna. Skattebasen krymper därmed samtidigt som efterfrågan på offentliga tjänster i form av t.ex. vård och omsorg ökar. Uppfattningarna varierar om hur stora bekymmer som kommer att uppstå och när detta kommer att ske.²⁴ Vi nöjer oss med att konstatera att det finns en relativt samstämmig uppfattning om att det i framtiden kan blir svårt att finansiera välfärdssamhällets åtaganden.

6.5 Några synpunkter på planeringssystemet

Vår bedömning: Det finns många samhällsekonomiskt lönsamma investeringar som inte kommer till stånd. Sannolikt kommer det att bli allt svårare att anslagsfinansiera infrastrukturinvesteringar. Alternativ till anslagsfinansiering av vägar är därför en angelägen fråga.

Det ingår inte i vårt uppdrag att föreslå förändringar av formerna för infrastrukturplaneringen. En uppfattning om hur det nu gällande systemet för finansiering och planering fungerar är dock nödvändig för att det skall vara möjligt att bedöma behovet av att avgiftsfinansiera vägar. Hur planeringen genomförs har också stor betydelse för möjligheterna att få acceptans för avgiftsfinansiering.

²² TT den 28 november 2005.

²³ *Inriktningsplaneringen – utvecklingsförutsättningar på kortare och längre sikt*, SIKAs Rapport 2002:22 s. 83.

²⁴ Se t.ex. SOU 2000:7, SOU 2002:47, SOU 2003:57 och SOU 2004:19.

I avsnitt 9.5.2 återkommer vi till den aspekten när det gäller E6 i Bohuslän.

Inledningsvis kan konstateras att det har visat sig vara svårt att med anslag över statsbudgeten finansiera samtliga de transportinfrastruktursatsningar som bedömts vara angelägna för en positiv samhällsutveckling. Den ständigt pågående diskussionen om alternativa finansieringslösningar får ses mot den bakgrunden.

I dag finns det inget direkt samband mellan det långsiktiga planeringsbeslutet och de årliga finansieringsbesluten. Ofta motsvarar anslagen till Vägverket inte planen, vilken medför att projekt helt eller delvis utgår alternativt senareläggs. Blir skillnaden mellan planeringsramen och anslagen alltför stor förändras förutsättningarna för hela planeringen. Eftersom lönsamheten i projekten är beroende av varandra finns det risk att de projekt som faktiskt genomförs inte är de mest lönsamma bedömt utifrån den verkliga ekonomiska ramen. Ett annat problem är att det inte går att bygga kostnadseffektivt utan framförhållning och en stabil finansiering över tiden.

Vissa skillnader mellan planering och utfall är givetvis ofrånkomliga under en längre planeringsperiod och i en verklighet med förändrade förutsättningar för politiken. Det är därför viktigt att planbesluten inte presenteras på ett sådant sätt att det framstår som definitivt avgjort att de åtgärder som finns i planen kommer att genomföras. I annat fall finns det risk att försämringar i förhållande till planen bidrar till att allmänhetens förtroende för de politiska besluten minskar. Om den omständigheten att ett projekt tagits in i planen uppfattas som ett löfte om att det skall genomföras är det också svårt att i ett senare skede diskutera avgifter från trafikanterna.

Projekten i den nationella planen har stor betydelse för berörda regioner. Eftersom projekten finansieras med statliga medel finns det risk att lokala och regionala aktörer överdriver nyttan av projekt i just deras region. I den nuvarande planeringsprocessen finns inte tillräckliga incitament för dem att göra en väl avvägd bedömning av behovet av exempelvis en nybyggd motorväg. Samtidigt är infrastrukturfrågorna av stor betydelse för den regionala utvecklingen. Att utesluta de lokala och regionala aktörerna från planeringen är därför inte ett tänkbart alternativ. Regional medfinansiering har lyfts fram som ett sätt att förbättra situationen. Vi återkommer till den frågan i avsnitt 8.10.3 där vi

diskuterar avgifter från trafikanterna som en form av regional medfinansiering.

Uppfattningarna om behovet av olika typer av satsningar på väginfrastrukturen skiljer sig åt. I utredningens referensgrupp betonar de regionala och lokala företrädarna behovet av fungerande och väl utbyggd väginfrastruktur som förutsättning för regional utveckling. Svenska Naturskyddsföreningens utgångspunkt är att det i princip är bra att investeringar i ny väginfrastruktur begränsas eftersom nya vägar nästan alltid leder till ökade intrång och ökad trafik. Enligt föreningens uppfattning talar även ekonomiska skäl för att planeringen i första hand inriktas på att effektivisera nyttjandet av den befintliga infrastrukturen. Näringslivsföreträdarna i referensgruppen har uppfattningen att ett fungerande vägnät är en förutsättning för tillväxt och avgörande för den svenska industrins konkurrenskraft. De bedömer att behoven av ökade satsningar i vägnätet är stora.

Det finns många samhällsekonomiskt lönsamma investeringar som inte genomförs. Vi tar inte ställning till vilka investeringar som bör genomföras. Att prioritera behov inom och mellan olika samhällssektorer är en politisk uppgift. Vi vill dock peka på att det finns en risk att långsiktiga investeringar i vägar, speciellt då besparingar behöver göras, får stå tillbaka för satsningar på andra områden som av politiska skäl kan vara svårare att dra ner på. Redan i dag är det svårt att genomföra stora projekt med anslagsfinansiering. Det har medfört att lånefinansiering har valts för ett flertal projekt. Lånefinansiering där betalning av räntor och amortering skall ske med anslag innebär att det framtida utrymmet för investeringar tecknas in. Man kan ifrågasätta lämpligheten av att låta den typen av finansiering bli alltför omfattande. Framöver kommer det sannolikt också att bli allt svårare att få skattemedlen att räcka till. Andra alternativ till anslagsfinansiering är därför en angelägen fråga att överväga.

7 Rättslig reglering

7.1 Inledning

I detta kapitel redogör vi för de regler som sätter de viktigaste ramarna för möjligheterna att införa vägavgifter och vägtullar. Avsnittet avslutas med en sammanfattande bedömning av vilket juridiskt utrymme det finns att ta betalat av trafikanter för rätten att använda vägar.

7.2 Statsrättslig bedömning – skatt eller avgift?

Det är inte möjligt att lämna ett generellt giltigt svar på frågan om en avgift som tas ut för rätten att använda en väg statsrättsligt är att betrakta som en skatt eller avgift. Det beror på hur avgiften i det enskilda fallet utformas. Rättsläget får dessutom anses vara oklart när det gäller gränsdragningen mellan skatter och avgifter. Frågan är av avgörande betydelse bl.a. för om det är möjligt att delegera beslutanderätt till en kommun eller myndighet. Även när det gäller hur intäkterna skall användas har klassificeringen betydelse då en statlig skatt tillfaller statskassan och specialdestinering av statliga skatter kan bedömas som olämpliga.¹

De relevanta bestämmelserna finns i regeringsformen. Enligt 8 kap. 3 § regeringsformen skall 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”. Utan hinder av denna bestämmelse kan regeringen dock efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter om annat än skatt om föreskrifterna avser t.ex. trafik (8 kap. 7 § regeringsformen). Enligt 8 kap. 9 § andra stycket

¹ Se vidare avsnitt 8.2.

regeringsformen kan regeringen eller kommun efter riksdagens bemyndigande meddela sådana föreskrifter om avgifter, som på grund av 8 kap. 3 § annars skall meddelas av riksdagen. Om riksdagen bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne kan riksdagen medge att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet (8 kap. 11 § regeringsformen). Regeringen får också enligt 8 kap. 13 § regeringsformen meddela föreskrifter om verkställighet av lag.

Det är således möjligt att delegera rätten att besluta om föreskrifter om avgifter till regeringen, kommun eller förvaltningsmyndighet. Föreskrifter om skatt tillhör däremot det så kallade obligatoriska lagområdet där det saknas möjlighet för riksdagen att delegera normgivningsmakt. Detta innebär att regeringen endast kan meddela verkställighetsföreskrifter om skatt. Med verkställighetsföreskrifter förstås i första hand tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär. Verkställighetsföreskrifter som i materiellt hänseende ”fyller ut” en lag kan accepteras endast om den lagbestämmelse som kompletteras är så detaljerad att den inte tillförs något väsentligt nytt. En verkställighetsföreskrift får således inte innebära något som kan anses som ett nytt åliggande för enskilda eller som kan betraktas som ett tidigare inte föreliggande ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.²

Det finns inga definitioner av begreppen skatt och avgift i regeringsformen. I förarbetena sägs att en skatt kan karakteriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation. Med avgift förstås vanligen en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna. Gränsen mellan skatter och avgifter är emellertid flytande.³ Även i vissa andra fall anses en penningpåлага ha karaktär av avgift. Detta gäller t.ex. om den tas ut endast i näringsreglerande syfte och i sin helhet tillförs näringsgrenen i fråga. Det saknar betydelse för den statsrättsliga bedömningen av en påлага om den benämns som skatt eller avgift.⁴

En annan fråga är om en avgift kan vara mer än kostnadsäckande utan att förlora sin karaktär av avgift. Härvid har ansetts att en viss schablonisering vid utformning av bestämmelser om avgifter är nödvändig, men att bestämmelserna måste utformas så

² Prop. 1973:90 s. 211.

³ A prop. s. 213.

⁴ A prop. s. 219 f.

att avgifterna står i rimlig proportion till de kostnader som uppkommer för myndigheterna.⁵

Av intresse när det gäller bedömningen av vägavgifter i nu aktuellt avseende är de ställningstaganden som gjordes när vägavgift enligt lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon, den så kallade eurovinjetten, infördes. I förarbetena⁶ gjordes bedömningen att den vägavgift som tas ut av svenska åkare var att betrakta som en skatt eftersom den tas ut på hela vägnätet och på årsbasis oavsett om fordonet används eller inte. Vägavgift som tas ut av utländska åkare torde däremot enligt propositionen utgöra en tvingande avgift. Avgiftsplikt inträder i dessa fall först när fordonet används på vissa vägar och avgiftsperioden är dag, vecka, månad eller år. Frågan berörs bara kortfattat och någon djupare analys görs inte i propositionen.

Vid införandet av lagen (2004:629) om trängselskatt diskuterades denna fråga ingående.⁷ Regeringen fann att det saknades utrymme för att statsrättsligt bedöma trängselskatten som annat än en skatt. Som skäl för bedömningen anges att det gatu- och vägnät som skall omfattas av pålagan redan har finansierats av skattemedel och att syftet inte är att uppföra och underhålla gator och vägar utan att av miljöskäl och för att minska trängseln reglera trafiken med motorfordon. Enligt regeringen går det inte att urskilja något direkt vederlag från det allmännas sida gentemot den som betalar pålagan. De motprestationer som skulle kunna komma i fråga har redan utförts i och med att de aktuella gatorna och vägarna uppförts och ställts till medborgarnas förfogande.

Sammanfattningsvis kan sägas att en helhetsbedömning får göras av om trafikanten får en tillräckligt specificerad motprestation från det allmänna för att det statsrättsligt skall vara fråga om en avgift. Om en vägsträcka som skall avgiftsbeläggas har finansierats med skattemedel och redan tidigare ställts till medborgarnas förfogande är det tveksamt att hävda att trafikanten får en tillräckligt preciserad motprestation för att avgiften statsrättsligt skall vara att betrakta som en avgift. Trafikanten har ju redan genom beskattningen betalat för rätten att använda vägarna.

Den statsrättsliga gränsdragningen mellan skatter och avgifter leder inte sällan till otillfredsställande resultat. Ett exempel är

⁵ Jfr prop. 1997/98:45 del 2–3 s. 288.

⁶ Prop. 1997/98:12 s. 29.

⁷ SOU 2003:61 s. 101 ff., promemorian *Trängselskatt* Fi2003/3364 s. 25 ff., prop. 2003/04:145 s. 35.

försöksverksamheten med trängselskatt i Stockholm. Det framstår inte som ändamålsenligt att fatta en mycket stor mängd individuella skattebeslut på basis av att fordon passerar en betalstation. Uppenbarligen vore det i sådana situationer mer praktiskt med avgiftssystem. Det kan också ifrågasättas om de särskilda rättsäkerhetsgarantier som följer av ett skattesystem i nuvarande tillämpning verkligen är motiverade i dessa fall.

Svinesundsbroarna är ett annat exempel där gränsdragningen leder till märkliga konsekvenser. För färd över den nya Svinesundsbron betalar trafikanterna avgift. Om trafikanterna skall betala för färd över den äldre bron är det inte möjligt att ta införa ett avgiftssystem, utan det skulle bli fråga om en skatt.⁸ Skillnaden framstår som omotiverad och för allmänheten svårförståelig. En översyn av den statsrättsliga regleringen som leder till en klarare gränsdragning och möjliggör en rimlig hantering av vägtullar vore önskvärd.

7.3 Väglagen

Regeringen kan med stöd av 29 § första stycket väglagen (1971:948) bestämma att avgift får tas ut för begagnande av väg. Enligt andra stycket meddelas närmare föreskrifter om sådana avgifter av regeringen. I förarbetena⁹ framhålls att det är angeläget att pröva nya finansieringsformer för byggande av angelägna vägar som inte inom rimlig tid kan finansieras över statsbudgeten. Vidare sägs att avgifter från trafikanterna framstår som särskilt intressant vid val av tänkbara finansieringssätt. Tillstånd att genomföra vägbyggnadsprojekt som helt eller delvis finansieras med avgifter från trafikanterna bör i varje enskilt fall beslutas av regeringen. Detsamma gäller formerna för genomförandet av vägbyggnadsprojektet, finansieringen av detta samt hur vägen skall upplåtas till allmänheten. Avgörande för hur väghållaren närmare skall lösa finansieringsfrågorna är enligt propositionen sådana frågor som trafikintensitet, lämplig avgiftsstorlek och möjliga anslag eller bidrag.

Av övergångsbestämmelsen till 29 § väglagen¹⁰ framgår att en förutsättning för att avgift skall få tas ut med stöd av bestämmelsen

⁸ Promemorian *Skatt vid färd över Svinesundsbroarna*, Finansdepartementet, dnr Fi2004/6287/SKA/S6.

⁹ Prop. 1987/88:50 s. 182 f.

¹⁰ SFS 1988:413.

är att byggandet påbörjats efter den 1 juli 1988. En ytterligare begränsning av tillämpningsområdet för bestämmelsen följer av regeringsformens bestämmelser om normgivningsmakten. Som framgår i föregående avsnitt tillhör beslut om skatt det obligatoriska lagområdet inom vilket det inte är möjligt för riksdagen att delegera beslutanderätt till regeringen. Det bemyndigande som 29 § väglagen ger regeringen att besluta om avgifter för begagnade av väg kan därför inte tillämpas i fråga om en pålaga som statsrättsligt utgör en skatt. Regleringen måste då införas genom skattelagstiftning som beslutas av riksdagen. Regeringen kan i fråga om skatt endast besluta om verkställighetsföreskrifter, det vill säga tillämpningsbestämmelser av rent administrativ karaktär och utfyllande bestämmelser som inte tillför något väsentligt nytt.

7.4 EG-rätt

7.4.1 Eurovinjettdirektivet i dag

Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/62/EG av den 17 juni 1999 om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer¹¹, det så kallade eurovinjettdirektivet, innehåller bestämmelser om bl.a. vägtullar och vägavgifter. Direktivets övergripande syfte är att bidra till att avlägsna snedvridning av konkurrensen mellan transportföretag i medlemsstaterna genom att harmonisera avgiftssystemen och införa rättvisa ordningar för att ta ut infrastrukturkostnader av åkare. Endast motorfordon eller ledad fordonskombination som uteslutande är avsedd för godstransporter på väg och med en högsta tillåten bruttovikt av minst 12 ton omfattas av direktivets bestämmelser.

I direktivet definieras *vägavgift* som betalning av ett bestämt belopp som ger fordonet rätt att under en viss angiven tid använda viss infrastruktur. Med *vägtull* avses 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 (artikel 2).

¹¹ Direktivet ersatte rådets direktiv 93/89/EEG av den 25 oktober 1993 om medlemsstaternas tillämpning av skatter på vissa fordon som används för godstransporter på väg och tullar och avgifter för användningen av vissa infrastrukturer sedan det av formella skäl upphävts av EG-domstolen, dom den 5 juli 1995 i mål C-21/94, Europaparlamentet mot Rådet.

Direktivet ger medlemsstaterna rätt att införa vägtullar och vägavgifter såväl för inhemska som utländska åkare. Vägtullar och vägavgifter får som huvudregel bara tas ut av dem som använder motorvägar eller andra flerfiliga vägar av motorvägskaraktär, broar, tunnlar och bergspass. Efter samråd med kommissionen kan under vissa förutsättningar även andra avsnitt av huvudledsnätet få omfattas (artikel 7.2). En medlemsstat får dock föreskriva att fordon registrerade i den staten skall avkrävas vägavgifter för användande av hela vägnätet inom dess territorium (artikel 7.6). Vägavgifterna får enligt direktivet inte överskrida vissa maximsatser (artikel 7.7). Avgiftssatserna skall vara avpassade efter hur länge infrastrukturen i fråga skall användas. En medlemsstat får dock tillämpa endast årliga avgiftssatser för fordon som är registrerade i den staten (artikel 7.8). De viktade genomsnittliga vägtullarna bör vara relaterade till kostnaderna för uppbyggnad, drift och utveckling av det berörda infrastrukturnätet (artikel 7.9). Direktivet tillåter inte att en medlemsstat samtidigt tar ut vägtullar och vägavgifter för användandet av ett och samma vägavsnitt annat än för broar, tunnlar eller bergspass (artikel 7.3).

Direktivet hindrar inte medlemsstaterna att tillämpa särskilda skatter eller avgifter som tas ut vid fordonsregistrering eller läggs på fordon eller last med avvikande vikt eller dimensioner. Det är inte heller något hinder mot att tillämpa parkeringsavgifter och särskilda avgifter för stadstrafik eller avgifter som är särskilt utformade för att förhindra tids- och platsrelaterad trafiköverbelastning (artikel 9.1).

Två eller flera medlemsstater kan samarbeta för att införa ett gemensamt vägavgiftssystem som är tillämpligt inom hela territoriet (artikel 8). Denna möjlighet har bl.a. Sverige utnyttjat. Samarbetet brukar benämnas vinjettsamarbetet och styrs förutom av direktivet även av avtal mellan de deltagande länderna. De svenska bestämmelserna finns i lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon.¹²

7.4.2 Ett ändrat eurovinjettdirektiv

Det har under flera år pågått en översyn av eurovinjettdirektivet. Kommissionen lämnade ett förslag till ny lydelse den 23 juli 2003. Direktivet faller inom ramen för det så kallade medbeslutande-

¹² Se vidare avsnitt 4.1.5.

förfarandet vilket innebär att kommissionens förslag måste antas av både rådet och parlamentet.¹³ Arbetet har dragit ut på tiden och varit svårt att slutföra. Rådet och parlamentet har haft olika inställning i ett flertal olika frågor. Parlamentet har bl.a. drivit frågan om internalisering av externa kostnader och öronmärkning av intäkterna. Rådet har velat ge medlemsstaterna stor frihet när det gäller det geografiska tillämpningsområdet och vilka fordon som skall omfattas av ett avgiftssystem.

I december 2005 nåddes slutligen en kompromiss som har antagits vid parlamentets andra läsning. Det som återstår av lagstiftningsprocessen är att rådet skall godkänna ändringarna med kvalificerad majoritet. Det kommer med all sannolikhet att ske inom kort. Redogörelsen av direktivets nya lydelse baseras på en preliminär version eftersom det ännu inte finns några slutliga texter.¹⁴

Distinktionen mellan tidsbaserad *vägavgift* och avståndsberoende *vägtull* finns kvar i direktivets nya lydelse (artikel 2 b och c). Definitionen av vägtull har dock justerats något; med vägtull avses ett bestämt belopp som skall erläggas för ett fordon som tillryggalägger en given sträcka på viss infrastruktur. Beloppet skall grundas på den sträcka som har tillryggalagts och på fordonstyp.

Definitionen av fordon utvidgas till att omfatta motorfordon eller ledad fordonskombination som är avsedda eller används uteslutande för godstransporter på väg och med en högsta tillåten bruttovikt av mer än 3,5 ton (artikel 2 d). Medlemsstaterna får under en övergångsperiod behålla eller införa vägtullar och vägavgifter endast för fordon med en högsta tillåten lastvikt på minst 12 ton. Om tullar eller avgifter tillämpas för fordon mellan 3,5 och 12 ton skall även dessa omfattas av direktivets regler (artikel 7.2 a). Vägtullar och vägavgifter skall dock tillämpas på alla fordon över 3,5 ton fr.o.m. år 2012 (artikel 7.2 b). Undantag får härfter endast göras i särskilt angivna situationer, bl.a. om utvidgning till dessa fordon skulle medföra betydande negativa effekter för miljön eller administrativa kostnader på över 30 procent av de extra inkomsterna (artikel 7.2 c). En sammanställning av vilka fordon som omfattas av regleringen enligt direktivets nya respektive nu gällande lydelse finns i tabell 7.1 nedan.

¹³ Artikel 251 i EG-fördraget.

¹⁴ Se rådets gemensamma ståndpunkt den 6 september 2005 (9856/2005) och Europaparlamentets lagstiftningsresolution den 15 december 2005 (P6 TA-PROV(2005)0516).

Även direktivets geografiska tillämpningsområde ändras. Direktivets bestämmelser skall tillämpas på vägtullar och vägavgifter som tas ut på hela eller delar av det transeuropeiska vägnätet. Medlemsstaterna kan härutöver tillämpa vägtullar och vägavgifter på vägar utanför det transeuropeiska vägnätet under förutsättning att det sker i överensstämmelse med fördraget och inte leder till diskriminering av internationell trafik eller snedvridning av konkurrensen mellan olika aktörer. Vägtullar och vägavgifter kan också i överensstämmelse med fördraget tillämpas på andra fordon än de som omfattas av direktivets fordonsdefinition (artikel 7.1). Om en medlemsstat utnyttjar möjligheten att behålla eller införa vägtullar eller vägavgifter endast på delar av det transeuropeiska vägnätet får undantaget för övriga delar inte leda till någon diskriminering av internationell trafik (artikel 7.1a).

Förbudet mot att samtidigt ta ut vägtull och vägavgift på en fordonskategori för användandet av ett och samma vägavsnitt kvarstår. Det är endast tillåtet för användandet av broar, tunnar och bergspass (artikel 7.3).

En möjlighet har införts för medlemsstaterna att under vissa förutsättningar tillämpa rabatter eller reduktioner för frekventa användare (artikel 7.4b). Bestämmelsen om de maximala *vägavgiftssatserna* kvarstår oförändrad (artikel 7.7), men beloppen justeras uppåt och en ökad differentiering införs genom en ändring av bilaga II till direktivet. Den nya maximinivån per dag är 11 euro för samtliga fordonskategorier.

I eurovinjettdirektivets nya lydelse finns en relativt omfattande reglering om hur *vägtullar* skall bestämmas. Vägtullarna skall enligt artikel 7.9 endast grundas på principen om täckning av *infrastrukturkostnader*. Särskilt de viktade genomsnittliga vägtullarna skall vara avpassade efter kostnaderna för uppbyggnad, drift, underhåll och utveckling av det berörda infrastrukturnätet. Hänsyn får även tas till avkastning på kapital eller vinstmarginal som grundar sig på marknadsvillkoren.

Viktad genomsnittlig vägtull definieras som de totala intäkter som genereras av vägtullar under en given period delat med antalet fordonskilometer som tillryggalagts på ett givet vägnät som är belagt med tullavgifter under denna period. Både intäkter och fordonskilometer skall beräknas för de fordon som omfattas av vägtullar (artikel 2 ba).

Med hänsyn till infrastrukturkostnaderna skall medlemsstaterna fastställa de viktade genomsnittliga vägtullnivåerna på den berörda

vägnätsinfrastrukturen eller på en tydligt angiven del av detta vägnät. Kostnaderna skall vara hänförliga till vägnätet eller den del av vägnätet och till de fordon för vilka vägtullar uppbärs. Medlemsstaterna får välja att inte återvinna eller att återvinna endast en procentandel av dessa kostnader genom tullavgifter (artikel 7a.1).

I en bilaga till direktivet finns grundläggande beräkningsprinciper som skall användas när kostnaderna beräknas för vägtullsystem som införs minst 24 månader efter det att direktivet trätt i kraft. För vägtullsystem som införts tidigare och för koncessionerade vägtullar finns särskilda regler (artikel 7a.3).

Medlemsstaterna får under vissa förutsättningar variera vägtullsatserna för att t.ex. bekämpa miljöskador, undanröja överbelastning eller främja trafiksäkerheten. Det finns vidare möjligheter att variera vägtullsatserna beroende på EURO-utsläppsklass inbegripet partikel- och NO_x-nivåerna, tidpunkt på dagen, typ av dag eller årstid. Senast år 2010 måste medlemsstaterna som huvudregel variera vägtullsatserna med avseende på EURO-utsläppsklass inbegripet partikel- och NO_x-nivåerna (artikel 7.10).

Det är medlemsstaterna som skall besluta hur inkomsterna skall utnyttjas. För att trygga utvecklingen av transportnätet i dess helhet bör inkomsterna från avgifterna komma transportsektorn till godo och användas för att få hela trafiksystemet att fungera optimalt (artikel 9.2).

Direktivet hindrar inte medlemsstaterna från att på ett icke-diskriminerande sätt tillämpa parkeringsavgifter och särskilda avgifter för stadstrafik (artikel 9.1). Det hindrar inte heller medlemsstaterna att på ett icke-diskriminerande sätt tillämpa avgifter som är särskilt utformade för att motverka tids- och platsrelaterad trafiköverbelastning eller miljöeffekter. Avsikten är att sistnämnda avgifter skall tillämpas på vägar särskilt i stadsområden. De får tillämpas också på vägar som ingår i det transeuropeiska vägnätet och som korsar ett stadsområde (artikel 9.1a).

Senast två år efter det att direktivet trätt i kraft skall kommissionen ta fram en modell för beräkning av externa kostnader som skall ligga till grund för framtida beräkningar av infrastrukturavgifter. Modellen skall åtföljas av en konsekvensanalys av internaliseringen av de externa kostnaderna för samtliga transportmedel och en strategi för ett stegvis genomförande av denna modell. I förekommande fall skall även ett förslag om ytterligare översyn av direktivet läggas fram (artikel 11).

Tabell 7.1 Fordon som omfattas av eurovinjettdirektivet

	Eurovinjettdirektivets nu gällande lydelse	Eurovinjettdirektivets nya lydelse	
		t.o.m. år 2011	fr.o.m. år 2012
Lastbilar			
≥12 ton	Faller inom direktivets tillämpningsområde. Direktivets regler skall tillämpas.		
>3,5 – <12 ton	Omfattas inte av direktivets regler. Nationella vägtull- och vägavgiftssystem är tillåtna.	Omfattas av direktivets fordonsdefinition. Vägtull- och vägavgiftssystem måste dock inte omfatta fordon mellan 3,5 och 12 ton. Om sådana fordon omfattas skall direktivets regler tillämpas.	Omfattas av direktivets fordonsdefinition. Vägtull- och vägavgiftssystem skall omfatta dessa fordon om det inte finns särskilda skäl. Direktivets regler skall tillämpas.
≤ 3,5 ton	Omfattas inte av direktivets regler. Nationella vägtull- och vägavgiftssystem är tillåtna.		

7.4.3 EFC-direktivet

De flesta EU-medlemsstater som har infört elektroniska vägtullsystem använder i dag mikrovågsteknik för korta avstånd med frekvenser runt 5,8 GHz. Systemen är dock inte helt kompatibla.

Genom det så kallade EFC-direktivet¹⁵ (Electronic Fee Collection) togs ett steg mot driftskompatibilitet mellan elektroniska vägtullsystem i gemenskapen. Direktivet skall tillämpas på vägtullsystem med system för elektronisk inkassering av vägtullar, dock inte på elektroniska vägtullsystem där utrustning inte behöver installeras i fordon. Det finns vidare ett undantag för små, rent lokala vägtullsystem för vilka kostnaderna för att uppfylla kraven i direktivet inte står i proportion till fördelarna (artikel 1.1 och 1.2).

Ett europeiskt system för elektroniska vägtullar skall inrättas som komplement till medlemsstaternas nationella system. Härigenom skall driftskompatibilitet säkerställas i hela gemenskapen för användarna mellan de elektroniska vägtullsystem som medlemsstaterna redan har inrättat och de system som kommer att införas inom ramen för direktivet (artikel 1.3).

¹⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/52/EG av den 29 april 2004 om driftskompatibilitet mellan elektroniska vägtullsystem i gemenskapen.

Satellitbaserad positionsbestämning, mobilkommunikation enligt GSM/GPRS-standarden och 5,8 GHz mikrovågor är de tekniker som skall tillämpas i alla nya elektroniska vägtullsystem som tas i drift från och med den 1 januari 2007 (artikel 2.1). För nya vägtullsystem rekommenderas att satellitbaserad positionsbestämning och mobilkommunikation enligt GSM/GPRS-standarden används (artikel 2.3).

Det europeiska systemet för elektroniska vägtullar skall bygga på de tre ovannämnda tekniska lösningarna. Systemet skall omfatta allt vägnät i gemenskapen där det på elektronisk väg tas ut vägtullar eller avgifter för användning. Alla operatörer och utfärdande organ skall ha möjlighet att tillhandahålla tjänsten. Kunderna skall bara behöva ett abonnemangskontrakt för att få tillgång till tjänsten i hela infrastrukturområdet. Beslut om definitionen av systemet skall fattas av kommissionen. När kommissionen har fattat beslut skall de medlemsstater som har nationella elektroniska vägtullsystem se till att operatörerna eller de utfärdande organen ger kunderna tillgång till det europeiska systemet inom tre till fem år (artikel 3–4).

Kommissionen väntas vid halvårsskiftet 2006 presentera vilka tekniska krav som skall ställas på systemen. Beslut om definitionen av systemet kommer dock inte att fattas förrän i ett senare skede. En optimistisk prognos är att implementeringen av systemet kan inledas under hösten 2007.

7.5 Vad innebär eurovinjettdirektivet och vinjettsamarbetet för våra möjligheter att införa vägtullar och vägavgifter?

I detta avsnitt diskuteras vilken betydelse eurovinjettdirektivet och vinjettsamarbetet har för möjligheterna att införa nya former av vägtullar och vägavgifter i Sverige.

Eurovinjetten som Sverige tar ut enligt lagen om vägavgift för vissa tunga fordon är med eurovinjettdirektivets terminologi en vägavgift. Vägavgiften är bestämd till den maximala nivån enligt direktivets nuvarande lydelse. Sverige *skall* enligt det avtal som ligger till grund för vinjettsamarbetet, ta ut avgift för användning av motorvägar.¹⁶ Det är därför inte möjligt att ha ett separat avgifts-

¹⁶ Endast motorvägar som leder till eller från en gränsövergång till en medlemsstat där gemensam avgift inte uppbärs får enligt visst förfarande befrias från avgift mellan gränspassagen och närmast belägna påfart eller avfart till det vägnät som får användas gratis, (artikel 3.1 i vinjettaavtalet).

eller tullsystem som innefattar tunga lastbilar för en eller ett fåtal motorvägar samtidigt som vi deltar i vinjettsamarbetet. Endast för broar, tunnlar och bergspass är vägtullar tillåtna på vägnät där vägavgifter tas ut. Vägtull kan således, med nu nämnda undantag, inte tas ut av tunga lastbilar för vägar som omfattas av eurovinjettsystemet.

Vinjettsamarbetet kommer med all sannolikhet att drivas vidare under ett flertal år eftersom Sverige och övriga länder som deltar i samarbetet inte har några färdigutvecklade alternativa system att ta i drift. Länderna som deltar i vinjettsamarbetet kan avtala om en höjning av eurovinjetten till de nya maximinivåerna enligt direktivets nya lydelse. I dag omfattar eurovinjetten fordon med totalvikt på minst 12 ton som är avsedda uteslutande för gods-transport på väg. Senast från år 2012 måste systemet, om inte skäl för undantag enligt artikel 7.2 c i direktivet kan åberopas, utökas till att även omfatta fordon över 3,5 ton.

Det ändrade direktivet medger att delar av det transeuropeiska vägnätet undantas från vägavgiftssystem. Om det också är tillåtet att införa vägtull på en vägsträcka som undantas från ett vägavgiftssystem är däremot mer osäkert. Hur direktivet bör tolkas i det avseendet har dock enligt vår mening ingen avgörande betydelse för Sveriges möjligheter att undanta en vägsträcka från eurovinjetten och i stället införa vägtull där. Vår bedömning är att vinjettsamarbetet även fortsättningsvis kommer att förhindra sådana system. För att vinjettsamarbetet inte skall mista sin betydelse måste ett enhetligt system eftersträvas där de viktigaste vägarna omfattas. Ett rimligt antagande är därför att det inte heller i framtiden, i vart fall inte på motorvägarna, kommer att vara möjligt att vid sidan av eurovinjetten införa vägtullsystem som omfattar tunga lastbilar. Undantagen kommer, liksom för närvarande, att vara broar, tunnlar och bergspass.

Varken det nu gällande direktivet, det ändrade direktivet eller avtalet om vinjettsamarbetet hindrar att Sverige inför vägtullar och vägavgifter för fordon som faller utanför direktivets fordonsdefinition. Det innebär enligt den nuvarande lydelsen att fordon med en högsta tillåten bruttovikt under 12 ton kan omfattas av ett nationellt system. I och med att fordonsdefinitionen i direktivet utvidgas minskar utrymmet för nationella system till fordon med högsta tillåten bruttovikt om 3,5 ton eller lägre. Den möjlighet att behålla och införa vägtullar och vägavgifter endast för fordon med en högsta tillåten lastvikt på minst 12 ton som enligt direktivets

nya lydelse gäller t.o.m. år 2011 har enligt vår bedömning ingen betydelse för utrymmet att vid sidan av eurovinjetten införa vägtullar. En vägtull som tillämpas på fordon över 3,5 ton omfattas nämligen av direktivets bestämmelser och ett vägtullsystem som inte också omfattar fordon från 12 ton är inte tillåtet. När direktivets nya lydelse trätt i kraft är utrymmet för att införa vägtull och vägavgift vid sidan av eurovinjetten således begränsat till fordon med högsta tillåten bruttovikt om 3,5 ton eller lägre. Liksom tidigare gäller begränsningarna endast fordon som är avsedda eller används uteslutande för godstransporter på väg, det vill säga lastbilar.

Om Sverige beslutar att upphöra med att ta ut gemensam vägavgift inom vårt territorium eller säger upp avtalet om vinjettsamarbetet får vi inte införa nationell periodlängdsberoende vägavgift för tunga lastbilar. Det är särskilt reglerat i avtalet om vinjettsamarbetet, vinjettavtalet.¹⁷ Vi kan däremot ersätta eurovinjetten med vägtull. En vägtull får enligt eurovinjettdirektivets nya lydelse omfatta också vägar utanför det transeuropeiska vägnätet så länge det sker i överensstämmelse med fördraget och inte leder till diskriminering av internationell trafik eller snedvridning av konkurrensen mellan olika aktörer.

¹⁷ Artikel 17–18.

8 Finansiering av vägar – en generell strategi

8.1 Trafikens kostnadsansvar

En principiell utgångspunkt för svensk transportpolitik har en längre tid varit att en samhällsekonomiskt riktig prissättning av transporter bör tillämpas. Grunden är att priset har stor betydelse för transportkonsumtionen och att det endast genom en samhällsekonomiskt grundad prissättning är möjligt att åstadkomma en fri transportmarknad som kan förenas med ett ansvarstagande också för bl.a. miljön och trafiksäkerheten.¹

Synen på kostnadsansvarets omfattning har dock varierat. Enligt *1988 års trafikpolitiska beslut* skulle de skatter och avgifter som tas ut som ersättning för utnyttjandet av trafikanläggningarna i princip utformas så att de utöver de samhällsekonomiska marginalkostnaderna även täcker de övriga kostnader som trafiken förorsakar samhället. Principen innebar full kostnadstäckning. De rörliga avgifterna skulle motsvara de kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaderna. I den utsträckning intäkterna från de rörliga avgifterna inte täcker de totala samhällsekonomiska kostnaderna skulle mellanskillnaden täckas med fasta avgifter. Kostnadsansvaret skulle utkrävas på så låg nivå som möjligt. Syftet var att förena en korrekt prissättning av enskilda transporter med incitament att höja den interna effektiviteten i planeringen av transportsystemet och ge dem som svarar för trafikanläggningarna skäl att hålla tillbaka kostnaderna.

Genom *1998 års transportpolitiska beslut* ersattes principen om fullt kostnadsansvar av ett samhällsekonomiskt marginalkostnadsansvar. Vid utformningen av de transportpolitiskt motiverade skatterna och avgifterna är utgångspunkten att de skall motsvara de samhällsekonomiska marginalkostnader som trafiken ger upphov till.² Marginalkostnaden är den kostnad som uppstår till följd av att

¹ Prop. 1997/98:56 s. 41.

² A prop. s. 42.

ytterligare en enhet använder infrastrukturen. De marginalkostnader som betalas av brukaren, t.ex. bränslekostnad, kallas *interna marginalkostnader*. Marginalkostnader som inte betalas direkt av brukaren kallas *externa marginalkostnader*. Det kan bl.a. vara fråga om trafikvolymberoende kostnader som är hänförliga till skador och slitage på trafikanläggningar, buller och vibrationer, utsläpp av miljö- och hälsoskadliga ämnen, olyckor och tidsförluster.³

Den förändrade inställningen till kostnadsansvarets omfattning motiverades med att det saknades förutsättningar för att utkräva ett fullt kostnadsansvar på ett ändamålsenligt sätt. Regeringen konstaterade att det ofta är svårt att bestämma vilka som drar nytta av en investering och att det därför är svårt att bryta ned kostnadsansvaret till projektnivå. I praktiken hade kostnadsansvaret, med några få undantag, kommit att läggas på trafikslagsnivå. Resultatet blir ett kollektivt betalningsansvar för trafikanläggningarna på trafikslagsnivå vilket inte ansågs vara samhällsekonomiskt effektivt.⁴

I propositionen *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem*⁵ förordas en utvecklad tillämpning av kostnadsansvaret på såväl nationell som internationell nivå som ett viktigt medel i utvecklingen mot ett effektivt och långsiktigt hållbart transportsystem. Fokus under de närmaste åren bör enligt propositionen ligga på att åstadkomma ökad differentiering av avgifter för att bidra till utveckling av ett långsiktigt hållbart transportsystem.⁶ Steg som tagits i denna riktning är lagen (2004:629) om trängsel-skatt och Vägtrafikskatteutredningens förslag om kilometerskatt för tung trafik.

Regeringen anför i propositionen *Moderna transporter*⁷ att inriktningen mot ökad differentiering bör fortsätta att gälla. Enligt regeringen är det väsentligt att beskattning och avgiftsättning så långt möjligt baseras på marginalkostnadsprincipen. Vid tillämpningen av kostnadsansvaret kan emellertid internationella beroenden och gränsöverskridande externa effekter behöva analyseras och beaktas. Detta får dock enligt regeringen inte innebära en lägre grad av måluppfyllelse när det gäller

³ A prop. s. 43.

⁴ A prop. s. 43.

⁵ Prop. 2001/02:20.

⁶ A prop. s. 77.

⁷ Prop. 2005/06:160.

miljökvalitetsmålen och dess delmål eller det transportpolitiska etappmålet om utsläpp av växthusgaser.⁸

Något fullt kostnadsansvar gäller således inte längre för trafiken. Den gällande principen om marginalkostnadsansvar innebär att de samlade intäkterna från trafiken inte nödvändigtvis överensstämmer med de kostnader som trafiken orsakar samhället. Hur den finansiering av infrastrukturen som inte kan uppnås genom marginalkostnadstäckning bör ske behandlas i avsnitt 8.6.

Även inom EU pågår en diskussion om trafikens kostnadsansvar. I vitboken *Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägval inför framtiden*⁹ betonas behovet av en effektiv och rättvis prissättning av transporterna.

8.2 Vad skall intäkterna från trafiken användas till?

I föregående avsnitt redogörs för den principiella inställningen till trafikens kostnadsansvar. En anslutande fråga är vad intäkterna från trafiken skall användas till och vem som skall besluta om användningen. Exempel på önskvärda användningsområden som lyfts fram i debatten om vägavgifter och vägtullar är finansiering av den avgiftsbelagda infrastrukturen, satsningar på kollektivtrafik eller annan infrastruktur. En central frågeställning är huruvida det är lämpligt att specialdestinera intäkter till viss verksamhet, så kallad öronmärkning.

Så som trafikens kostnadsansvar och formerna för planering och finansiering av infrastruktur i dag är utformade i Sverige finns det ingen direkt koppling mellan intäkterna från trafiken och finansieringen av väginfrastruktur. Förbindelserna över Svinesund och Öresund är undantag där avgiftsfinansiering förutsatts när beslut om åtgärderna fattades och där avgiftsintäkterna används bl.a. för att återbetala de lån som finansierat byggena.

Riksdagen bestämmer enligt 9 kap. 3 § regeringsformen genom budgetreglering till vilka belopp statsinkomsterna skall beräknas och anvisar anslag till angivna ändamål. Besluten tas upp i statsbudgeten. Av 9 kap. 2 § regeringsformen framgår dock att riksdagen kan bestämma att statens medel skall tas i anspråk i annan ordning än genom budgetreglering, så kallad specialdestination. I lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen) finns

⁸ A prop. s. 141 ff.

⁹ KOM(2001)370.

den närmare regleringen av användningen av statens medel. Av 17 § budgetlagen framgår att statens inkomster och utgifter skall budgeteras och redovisas brutto på statsbudgeten. Budgetlagens bestämmelser innebär att såväl statliga skatter som myndigheters intäkter från tvingande avgifter i regel skall levereras in till statskassan och redovisas på statsbudgeten. Hur intäkterna skall användas avgörs av riksdagen i budgetarbetet. Bruttoredovisningen anses ge en bra överblick över den statliga verksamheten. Riksdagen får härigenom möjlighet att årligen prioritera mellan olika verksamheters behov.

Möjligheten att specialdestinera intäkter från trängselskatt diskuterades i Stockholmsberedningens delbetänkande *Trängselavgifter*. Beredningen konstaterade att det för närvarande inte finns någon statlig skatt som specialdestineras vid sidan av statsbudgeten. Metoden avvisades med motiveringen att det skulle kunna leda till krav på att ytterligare skatter specialdestineras, vilket på sikt skulle kunna leda till att de principer som bär upp statsbudgeten undergrävs. Vidare angavs att specialdestinering strider mot principer om att statens medel skall användas för de ändamål som bedöms ha högst prioritet.¹⁰

För tvingande avgifter finns det undantag från huvudprincipen att avgiften skall redovisas mot statsbudgetens inkomstsida. Skall inkomsterna i en verksamhet endast bidra till att täcka verksamhetens utgifter, får utgifterna enligt 17 § budgetlagen redovisas netto på anslag. En verksamhet där statens kostnader helt skall täckas med verksamhetens intäkter skall enligt 18 § budgetlagen inte budgeteras och inte heller redovisas på anslag eller inkomstitlar. Det är vanligt förekommande att myndigheten själv disponerar över tvingande avgifter. En förutsättning för att det skall vara möjligt är att det finns ett bemyndigande av riksdagen.¹¹ Det pågår för närvarande en utredning, Avgiftsutredningen (Fi 2005:11), som bl.a. skall se över frågan om avgiftsincomester skall redovisas över statsbudgeten eller om de skall disponeras av myndigheterna.¹²

Det bör i detta sammanhang nämnas att trafiken är en skattebas med stor statsfinansiell betydelse. Att äga och använda fordon antas vara en tjänst med låg priskänslighet. Många regeringar använder därför drivmedels- och fordonsskatter för att ta in

¹⁰ SOU 2003:61 s. 123 ff., jfr SOU 1998:169 s. 71.

¹¹ *Rätt avgifter? – Statens uttag av tvingande avgifter*, Riksrevisionen, RiR 2004:17.

¹² Dir. 2005:141.

intäkter till statskassan. I många länder uppgår intäkterna från vägrelaterade skatter och avgifter till omkring 3 procent av BNP. För Sveriges del var andelen 2,9 procent år 2002. Samtidigt utgör de medel som avsätts för investeringar i, och underhåll av vägnätet normalt endast en bråkdel av de samlade intäkterna från väghållningen. Under 2002 användes i Sverige 35 procent av intäkterna till utgifter för vägnätet. Vägsektorn används således som en källa för att ta in intäkter till också andra verksamheter i offentlig sektor. Detta är inte unikt för Sverige utan motsvarande förhållanden gäller i många andra europeiska länder.¹³

8.3 Samhällsekonomiska marginalkostnader

Som framgår av avsnitt 8.1 är utgångspunkten att de transportpolitiskt motiverade skatterna och avgifterna skall motsvara de samhällsekonomiska marginalkostnader som trafiken ger upphov till. Syftet är att de som fattar beslut om att genomföra transporter skall få incitament att beakta alla kostnader som är relevanta för samhället. För att bedöma i hur stor utsträckning ett trafikslag, eller en undergrupp till ett trafikslag, bär de samhällsekonomiska marginalkostnader den ger upphov till kan *internaliseringsgraden* beräknas. Det innebär att summan av relevanta skatter och avgifter sätts i relation till de beräknade marginalkostnaderna.

Det finns ett antal metodproblem som innebär att marginalkostnadsberäkningar är svåra att göra. Det är t.ex. svårt att sätta ett värde på miljö och hälsa. Vidare varierar kostnaden för att färdas en kilometer på en väg såväl mellan olika fordon som i tid och rum. Vägtrafikskatteutredningen pekar på att det inte är fråga om att sätta exakt rätt prislapp på transporter utan att använda skatter och avgifter på ett sätt som gör att transporterna tar ett större kostnadsansvar. Värderingsproblemen behöver därför inte innebära oöverstigliga svårigheter att uppfylla kostnadsansvaret för vägtrafiken.¹⁴

Godstransportdelegationens slutsats är att det fortfarande råder osäkerheter beträffande beräkningen av skilda marginalkostnads-komponenter. Delegationen anser dock inte att osäkerheterna är så fundamentala att strävan efter marginalkostnadsprissättning bör

¹³ *Finansiering av vägvesendet – En internationell överblick*, VTI, rapport den 21 april 2005 s. 12 ff. Se även avsnitt 5.2 ovan.

¹⁴ SOU 2004:63 s. 163 f.

ifrågasätts. Däremot är det viktigt att osäkerheterna beaktas när avgiftssystem utvecklas.¹⁵

SIKA har på regeringens uppdrag redovisat beräkningar av trafikens externa effekter. De komponenter som inkluderats vid SIKAs beräkning är infrastrukturkostnaden (slitage och deformation), avgasemissionskostnaden (reglerade ämnen och koldioxid), bullerkostnaden och olyckskostnaden. Trängselkostnaderna har inte beräknats. Tabellen nedan redovisar en jämförelse mellan energiskatten och beräknad marginalkostnad för bensin- respektive dieseldrivna fordon av olika slag. Koldioxidkostnaden antas vara värderad utifrån gällande koldioxidskatt. Den antas därmed vara exakt internaliserad och har inte tagits med i marginalkostnaden.¹⁶

Tabell 8.1 Internaliseringsgrad väg – energiskatt i förhållande till sammanräknad marginalkostnad (MK) exklusive koldioxid

	<i>Energiskatt (kr/liter)</i>	<i>Sammanräknad MK (kr/liter)</i>	<i>Skatt/ Kostnad</i>
<i>Landsbygd</i>			
Personbil, bensin med katalysator	2,48	2,41	1,03
Personbil, bensin utan katalysator	2,48	5,71	0,48
Personbil, diesel med katalysator	0,649	2,99	0,22
Personbil, diesel utan katalysator	0,649	2,92	0,22
Tung lastbil 3,5–16 ton	0,649	3,52–3,61	0,18
Tung lastbil > 16 ton	0,649	2,86–3,41	0,23–0,19
<i>Tätort</i>			
Personbil, bensin med katalysator	2,48	3,89	0,64
Personbil, bensin utan katalysator	2,48	8,01	0,31
Personbil, diesel med katalysator	0,649	6,97	0,09
Personbil, diesel utan katalysator	0,649	15,97	0,04
Tung lastbil 3,5–16 ton	0,649	11,39–11,49	0,06
Tung lastbil > 16 ton	0,649	7,26–10,47	0,09–0,06

Källa: SIKA Rapport 2004:4 Trafikens externa effekter – uppföljning och utveckling 2003.

Är internaliseringsgraden, dvs. förhållandet mellan skatt och kostnad, 1 eller mer är de externa kostnaderna fullt internaliserade.

¹⁵ SOU 2004:76 s. 101 och 106 f.

¹⁶ Mer information om beräkningarna finns i *Trafikens externa effekter – Uppföljning och utveckling 2003*, SIKA Rapport 2004:4 s. 37 ff.

Av tabellen framgår att den enda kategori av fordon som via energiskatten täcker sina externa kostnader är bensindrivna personbilar med katalysator, och då endast i landsbygdstrafik. Den största andelen av den svenska personbilsparken tillhör dock den kategorin.¹⁷

SIKA bedömer mot bakgrund av de redovisade internaliseringsgraderna att en övergång till marginalkostnadsbaserade avgifter skulle ge ett betydande tillskott till statsbudgeten.¹⁸

Energiskatten får anses vara fiskalt motiverad. Det är därför inte självklart hur energiskatten bör behandlas i internaliseringshänseende. Vägtrafikskatteutredningen konstaterade i förslaget om kilometerskatt för tunga lastbilar att även om energiskatten är en fiskalt motiverad skatt så bidrar den till att internalisera de externa kostnader som trafiken ger upphov till, om än otillräckligt och utan hänsyn till fordonsegenskaper, samt utan hänsyn till variation i rum och tid. I fråga om vilken hänsyn som bör tas till detta vid utformandet av en kilometerskatt är enligt Vägtrafikskatteutredningen åtminstone två olika förhållningssätt möjliga. Det *första* sättet är att se energiskatten som en fiskal skatt och helt bortse från att den bidrar till att internalisera externa kostnader. Detta innebär att enbart kilometerskatten används till att täcka de totala externa marginalkostnaderna. Det *andra* sättet är att se energiskatten som en fiskal skatt och ta hänsyn till att den trots allt bidrar till att internalisera externa kostnader. Detta innebär att kilometerskatten används till att täcka de totala externa marginalkostnader, som inte täcks av energiskatten på diesel, det vill säga kilometerskatten används för att ”fylla på”. Vägtrafikskatteutredningen valde det sistnämnda förhållningssättet; i de preliminära kilometerskattesatserna som utredningen tog fram har hänsyn tagits till att energiskatten bidrar till att internalisera de externa kostnaderna.¹⁹

8.4 Avgifter påverkar trafiken

I vissa fall införs avgiftssystem med det direkta syftet att styra trafikanternas beteende. Ett sådant exempel är tätortsavgifter som tas ut för att minska trafikvolymerna och förbättra miljön. Vetskapen om att prissättningen har stor betydelse för hur

¹⁷ Aa s. 44.

¹⁸ *Trafikens externa effekter – En sammanställning och analys av de senaste årens utvecklingsarbete*, SIKA PM 2005:3 s. 22.

¹⁹ SOU 2004:63 s. 444 och 477f.

transporterna utförs är också utgångspunkten för det samhälls-ekonomiska marginalkostnadsansvaret. Den som beslutar att genomföra en transport skall tvingas att ta hänsyn till alla kostnader som är relevanta för samhället och på så sätt fatta ur samhällets synvinkel korrekta beslut om hur transporten skall genomföras. Även avgifter som tas ut för att finansiera infrastrukturåtgärder påverkar emellertid trafikanternas beteende trots att det inte är syftet (eller i vart fall inte det huvudsakliga syftet). Här beskriver vi olika trafikstyrande effekter som ett avgiftsuttag kan innebära med utgångspunkt i att avgift tas ut på en enstaka väg eller delar av vägnätet.

Avgiftsuttaget kan leda till att trafikanten byter färdväg mellan givna start- och målpunkter för resan. Trafikanten kan också ändra målpunkt för resan på grund av förändringar i transportsystemet. Antalet resor kan bli fler eller färre. Trafikanten kan vidare välja att utföra resan med en annan färdmedelskombination. En annan effekt är att trafikanten faktiskt ändrar startpunkt för sin resa.²⁰

Trafikanternas förändrade beteenden får i sin tur ett flertal andra effekter. Antalet resor och resväg har t.ex. betydelse för miljöbelastningen. Särskilt i fråga om tunga fordon har vägvalet stor betydelse. Använder tunga fordon vägar som inte är avsedda för sådan trafik orsakas som regel omfattande slitage av vägen, miljöproblem och trafiksäkerhetsproblem. När det gäller att avgiftsbelägga en enstaka nybyggd väg är det tydligt att oönskade trafikstyrande effekter kan vara ett problem eftersom det är önskvärt att så stor del av trafikanterna som möjligt använder den nya trafiksäkraste vägen. Avledning av trafiken, det vill säga att trafikanter till följd av avgiften väljer vägar som är kostnadsfria, är oftast ett problem. De alternativa vägarna är vanligen sämre ur trafiksäkerhetssynpunkt vilket innebär att antalet olyckor kan bli fler. Störningen på omgivningen blir ofta större på de alternativa vägarna och vägslitaget av tunga fordon omfattande. Den restidsvinst som en nybyggd väg vanligen innebär uteblir också för dessa trafikanter. Om syftet med avgiften är att finansiera en väg är avledning också ett problem på grund av att trafikanterna blir färre och intäkterna därmed lägre.

Nationalekonomer brukar beskriva vägar som kollektiva nyttigheter. Det innebär att marginalkostnaderna för ytterligare en konsument är mycket låg eller obefintlig så länge trängsel inte

²⁰ *Avgiftsfinansiering av E6 i norra Bohuslän*, Vägverket, 2004.

uppstår. Effektiv prissättning innebär i en sådan situation att priset bör vara nära noll. Om ett pris över marginalkostnaden tas ut innebär det ett underutnyttjande som inte är samhällsekonomiskt effektivt.

Statskontoret har undersökt möjligheten till alternativ finansiering av offentliga tjänster.²¹ Härvid har Statskontoret konstaterat att marginalkostnaden för ytterligare en personbil på väg är mycket låg och att avgiftsuttag i en sådan situation har kraftiga snedvridande effekter och innebär risk för att vägen inte utnyttjas på avsett vis. Om det finns nära till hands liggande alternativa körvägar innebär det en mycket kraftig inskränkning i möjligheterna till avgiftsfinansiering. När det gäller tung trafik är situationen enligt Statskontoret annorlunda eftersom lastbilar kan förorsaka upp till 10 000 gånger högre kostnader på en väg än en personbil. Marginalkostnaden är då inte försumbar. Trängselavgifter på infrastruktur är enligt Statskontoret ett exempel på avgiftsfinansiering och prissättning som ger entydiga effektivitetsvinster.

De avgifter som tas ut på förbindelserna över Svinesund och Öresund bygger överhuvudtaget inte på marginalkostnader, utan får ses som rena finansieringslösningar. Avgifterna för Svinesundsförbindelsen skall täcka investeringskostnaderna avseende den nya förbindelsen inklusive kostnaderna för utbyggnad, drift, underhåll och avveckling av betalstationerna. Avgifterna för Öresundsförbindelsen skall täcka samtliga kostnader för förbindelsen, det vill säga även driftskostnaderna. Det finns emellertid i dessa fall inga alternativa vägar att välja som är kostnadsfria.²² De snedvridande effekterna på trafiken blir därmed mindre än om det finns alternativ.

8.5 Vad utmärker en väg som är lämplig att avgiftsfinansiera?

I detta avsnitt beskriver vi några faktorer som bör beaktas vid överväganden om att avgiftsfinansiera en väg.

Avgiftsfinansiering förutsätter investeringar i betalsystem och löpande administration av systemet. Ju mindre trafikunderlaget är, desto större andel av intäkterna från trafikanterna måste tas i

²¹ SOU 2003:57.

²² Här bortser vi från att det under en begränsad tid är gratis att åka söderut på den äldre Svinesundsbron.

anspråk för att täcka kostnaderna för betalsystemet. En väg där avgifter skall tas ut bör därför ha hög trafikintensitet. Om avgiftssystemet inte skall omfatta samtliga fordonstyper bör andelen betalande fordon vara hög.

I föregående avsnitt har vi konstaterat att avgifter påverkar trafiken och att det kan innebära problem med avledning av trafiken till vägar som kan användas utan kostnad. Vägverket har identifierat ett antal kriterier som bör gälla för att förmå en så stor andel av trafiken som möjligt att välja en ny avgiftsbelagd väg.²³ Betalningsviljan för att åka på den nya vägen jämfört med alternativa vägar bör vara så hög som möjligt. För att uppnå det är det enligt Vägverket en fördel om följande gäller.

- Utbyggnaden innebär en stor vägförkortning och därmed minskad fordonskostnad.
- Utbyggnaden innebär en stor restidsvinst.
- Den nya vägen innebär en stor komfortförbättring inklusive ökad trygghet.
- Lastbilsandelen är hög (det är en trafikantgrupp med hög betalningsvilja).
- Andelen resenärer med högt tidsvärde är stor (t.ex. långväga resenärer och tjänsteresenärer).

8.6 En effektiv finansieringslösning – SIKAs bedömning

Den finansiering av infrastrukturens fasta kostnader som inte kan uppnås genom marginalkostnadstäckning bör enligt 1998 års transportpolitiska beslut ske på ett sådant sätt att oönskade styreffekter undviks och resursanvändningen snedvrids i så liten utsträckning som möjligt. Vad det närmare innebär diskuteras inte i beslutet. I propositionen *Moderna transporter* anför regeringen att finansierande skatter och avgifter skall utformas så att de i så liten utsträckning som möjligt påverkar transportmönstren och sektorn i övrigt.²⁴

SIKA har undersökt villkoren för en effektiv finansieringslösning.²⁵ Utgångspunkten är enligt SIKA att finansieringen av transportsektorns infrastruktur skall bestämmas enbart utifrån vad

²³ *Avgiftsfinansiering av E6 i norra Bobuslän*, Vägverket, 2004.

²⁴ Prop. 2005/06:160 s. 141.

²⁵ *Trafikens externa effekter – Uppföljning och utveckling 2003*, SIKAs Rapport 2004:4 s. 81 ff.

som är effektivt, det vill säga så lite snedvridande som möjligt. En av SIKAs slutsatser är att det saknas principiellt motiv att i sökandet efter en effektiv finansieringslösning avgränsa transportsektorn (eller delar därav) som analysenhet. Hur mycket transportsektorn ska bidra med bör bestämmas vid en total, sektorsövergripande bedömning, och skulle kunna ge resultatet att sektorn ska bidra med mer eller mindre än till de kostnader som uppkommer i sektorn.

Enligt välfärdsekonomisk skatteteori bör enligt SIKAs följande huvudprinciper följas för utformningen av en effektiv beskattning. I första hand bör skatter eller avgifter som korrigerar för externa effekter användas. Syftet är då att påverka resursanvändningen – att vrida den rätt. I andra hand bör neutrala skatter och avgifter användas. Härmed avses skatter och avgifter som inte ändrar pris- och kostnadsrelationerna mellan olika varor och tjänster och som därför är neutrala i förhållande till alternativen i hushållens och företagets valsituationer.²⁶ Först om dessa typer av skatter och avgifter inte ger tillräckliga finansiella intäkter skall skatter som ändrar pris- och kostnadsrelationerna användas, men då på sådant sätt att effektivitetsförlusten av de snedvridningar som uppkommer blir så liten som möjligt.

SIKA bedömer att det i praktiken inte är möjligt att finansiera någon större del av den offentliga sektorns utgifter med intäkter från internaliserande och neutrala skatter. Huvudfrågan blir därför hur man kan och bör välja mellan olika möjliga former av icke-neutral beskattning så att resursanvändningen snedvrids så lite som möjligt. Ett huvudresultat från teorin för effektiv beskattning är att effektivitet i produktionen bör prioriteras. Skattepåslag över nivån för marginalkostnaderna bör enligt SIKAs med hänsyn härtill aktualiseras främst för de konsumtionsrelaterade persontransporterna. Snedvridningarna av persontransporterna kan begränsas genom att, helt eller delvis, ta ut finansierande avgifter som fasta avgifter inom ramen för flerdelade (eventuellt bara tvådelade) avgiftssystem²⁷. Finansierande beskattning av godstransporter som är att betrakta som insatsvara i produktionssystemet bör av

²⁶ Neutrala skatter benämns ofta klumpsummeskatter. Det kan t.ex. vara skatt som utgår per person. Klumpsummeskatter används sällan bl.a. för att de strider mot den allmänt accepterade uppfattningen att skatt skall tas ut i förhållande till skattebetalningsförmåga. I. Hansson & E. Norrman (1996), *Skatter – teori och praktik*, SNS förlag, Stockholm, s. 89 f.

²⁷ Exempel på tvådelade avgiftssystem finns inom telefonin i form av fast anslutningsavgift och rörlig samtalsavgift. Ett exempel inom transportsektorn är SJ:s tidigare system med Reslustskort som berättigade till rabatt. Genom sådana avgiftssystem kan priset för den enskilda tjänsten närmas marginalkostnaden.

effektivitetsskäl undvikas. Önskemålet att utländska trafikutövare som använder svenska vägar skall bidra till finansieringen utöver marginalkostnaden är dock enligt SIKA ett argument för ett fiskalt element i beskattningen av tung trafik.²⁸

Resultatet av en rad ekonometriska studier pekar enligt SIKA entydigt på att trafikefterfrågan är betydligt mindre priskänslig än bensinefterfrågan. Trafik skulle därför generellt sett kunna hävdas vara en betydligt stabilare skattebas än bensin. De möjligheter till direktprissättning av vägtrafiken som kan förväntas, i första hand kilometerskatt för tung trafik och tätortsavgifter på lokal nivå, kommer enligt SIKA möjliggöra såväl en mer precis internalisering av trafikens externa kostnader som en mer effektiv finansiering av transportinfrastrukturen. Dessa möjligheter bedöms innebära att pålägg på rörliga avgifter (utöver externa marginalkostnader) blir en mer attraktiv finansieringsmetod sett i ljuset av gällande transportpolitiska finansieringsprincip.²⁹

8.7 Acceptans

För att det skall vara politiskt möjligt att införa vägavgifter eller vägtullar måste det finnas förutsättningar att få en bred acceptans för avgifterna.

Det finns flera exempel på att bristande stöd från allmänheten har lett till att planerade avgiftssystem inte har kunnat genomföras. I Hongkong misslyckades ett försök att införa ett elektroniskt vägavgiftssystem år 1985 på grund av låg acceptans. Avgifterna betraktades som en extra skatt för bilisterna. Integritets- och övervakningsfrågor var också mycket känsliga.³⁰ Avgifter som infördes på en ringled runt Lyon år 1997 betraktades inledningsvis som ett misslyckande. Motståndet var hårt och det förekom upplopp och protester. Successivt har den tullbelagda passagen dock blivit mer utnyttjad och opinionen något positivare. Åtgärder som vidtogs för att förbättra situationen var att sänka avgifterna, ta bort tillträdesrestriktionerna på alternativa vägar och förbättra informationen till medborgare och media.³¹ En växande opinion

²⁸ *Trafikens externa effekter – Uppföljning och utveckling 2003*, SIKA PM 2005:3 s. 31.

²⁹ Aa s. 30.

³⁰ *Vägavgifter - Lägesanalyser i Sverige och världen*, Naturvårdsverket 2002 s. 21.

³¹ Härsmann m.fl. (2000) PRIMA Deliverable D4 – *Ways and means to increase the acceptans of urban road pricing*.

mot biltullar var en viktig orsak till att den så kallade Dennisöverenskommelsen i Stockholm revs upp.³²

Av sammanställningen *Psykologiska faktorerens betydelse för bilavgifters acceptans och effekter*³³ framgår att människor i allmänhet har en negativ inställning till bilavgifter. Skälet är 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. Inställningen till att införa bilavgifter är relaterad till föreställningar om dess konsekvenser. Dessa föreställningar har två delar, nämligen förväntningar om vilka konsekvenserna blir samt hur bra eller dåliga de förväntade konsekvenserna är. I sammanställningen refereras till en enkätundersökning av ägare till personbilar i Göteborgsregionen. Undersökningen visade att de två faktorer som var avgörande för deltagarnas negativa inställning till bilavgifter (kilometerskatt) var *orättvisa* och *inskränkningar av deras frihet*. I sammanställningen anges att det finns anledning att tro att dessa faktorer är avgörande eftersom resultaten stämmer överens med resultaten av ett flertal undersökningar inom andra områden.

I publikationen *Vägavgifter i tätorter – en kunskapsöversikt ur svenskt perspektiv*³⁴ anges att det inte verkar finnas några större skillnader mellan Sverige och andra länder när det gäller vilka faktorer som påverkar acceptansen. De många internationella studier som har genomförts är i stort sett samstämmiga om att följande faktorer påverkar acceptansen:

- vad intäkterna används till
- syftet med avgifterna
- hur avgiftssystemet är utformat (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
- vad den svarande känner till om trafiksituationen samt effekterna av olika alternativa åtgärder.³⁵

³² *Vägavgifter i tätorter – en kunskapsöversikt ur svenskt perspektiv*, Vägverket, Publikation 2002:136 s. 14.

³³ T.Gärning (2003) Göteborgs Universitet, Psykologiska institutionen.

³⁴ Vägverket, Publikation 2002:136.

³⁵ *Vägavgifter i tätorter – en kunskapsöversikt ur svenskt perspektiv*, Vägverket, Publikation 2002:136 s. 51 f.

Forskningen kring vägavgifter och speciellt trängselavgifter har visat att en kritisk framgångsfaktor är att intäkterna används för klart avgränsade områden.³⁶ I Norge där vägtullsintäkterna används till väginvesteringar och kollektivtrafik visar attitydundersökningar att finansieringsaspekten är betydelsefull för acceptansen. År 1989 innan vägtullarna infördes i Oslo var 65 procent mot vägtullarna och bara 28 procent för. Under de första fem åren ökade acceptansen långsamt. År 1995 var 55 procent fortfarande emot vägtullarna och 40 procent för. 46 procent av dem som var positivt inställda till vägtullarna år 1989 angav som skäl att trafiken skulle minska, 26 procent att det var bra för miljön och 18 procent hänvisade till att det var en finansieringskälla för infrastrukturprojekt. År 1995 var det endast 20 procent av dem som var för vägtullar som hänvisade till att trafiken hade minskat och 8 procent som hänvisade till att det var bra för miljön. 54 procent av de positiva angav som skäl för sin inställning att vägtullarna var en finansieringskälla för infrastrukturprojekt. De som var emot avgifterna hänvisade oftast till jämlikhetsfrågor.³⁷

8.8 Personlig integritet

I svensk lagstiftning finns inte någon enhetlig definition av begreppet personlig integritet. Begreppet har definierats negativt utifrån den kränkning som kan ske. De viktigaste bestämmelserna till skydd för den personliga integriteten finns i europakonventionen, regeringsformen, personuppgiftslagen (1998:204) och sekretesslagen (1980:100). Rent allmänt kan sägas att alla människor har rätt till en skyddad personlig sfär.

Vägtullsystem är numera helt eller delvis automatiserade. Frågor om personlig integritet aktualiseras eftersom personuppgifter vanligen registreras och kameraövervakning ofta är en del av kontrollsystemet. I samband med tidigare överväganden om att införa vägavgifter har betydelsen av att minimera risken för integritetsintrång lyfts fram. Samtidigt har en avvägning gjorts mellan integritetsskyddet och behovet av effektiva metoder för betalning och kontroll.³⁸

³⁶ *Finansiering av vägväsendet – En internationell överblick*, VTI, rapport den 21 april 2005 s. 39.

³⁷ *Vägavgifter – Lägesanalyser i Sverige och världen*, Naturvårdsverket 2002 s. 33 f.

³⁸ Ds 1993:52 s. 24 ff., SOU 1994:142 s. 85 ff., SOU 1998:169 s. 81 ff.

De vägavgiftssystem som för närvarande finns i drift i olika delar av världen ger normalt trafikanten möjlighet att betala anonymt. Det kan t.ex. ske genom manuell betalning direkt när betalningsskyldigheten uppstår (som i Norge) eller användning av opersonliga betalkort (som i Singapore).³⁹ En undersökning år 1994 i Trondheim visade att 5–10 procent av de trafikanter som betalade vägtullen kontant valde det betalningssättet av integritetsskäl.⁴⁰

Anonym betalning är inte möjlig i det pågående försöket med trängselskatt i Stockholm. I förarbetena sägs att det i och för sig inte torde finnas några hinder mot att skattskyldighet åläggs en anonym person, men att det ur skattesynvinkel är främmande att införa ett system där anonyma personer debiteras skatt.⁴¹

En undersökning av trafikanters attityder till transportinformatik och personlig integritet visar att uppgifter om position och tidpunkt är känsliga ur integritetssynpunkt. Att färdvägen spåras genom användning av kort för betalning och tillträde (exempelvis vid betalning av vägtull) ansåg 56 procent av deltagarna i undersökningen vara ett stort intrång. Mer än hälften trodde att informationen kunde missbrukas av statsmakterna och industrin.⁴²

8.9 Utredningens hearing

Utredningen arrangerade den 10 november 2005 en hearing under rubriken *Behöver Sverige vägavgifter?* Hearingen var en del i utredningens arbete med vägavgifter i allmänhet och inte begränsad till E6. Under hearingen och i anslutning till den fick vi del av mycket information och åsikter. Här redovisar vi i huvudsak vad som framkom om effektiv finansiering av infrastruktur, marginalkostnadsprissättning och kilometerskatt.

Svenska Naturskyddsföreningen anser att beskattning och finansiering skall hållas isär. Infrastrukturinvesteringarna skall konkurrera med andra anslagsområden på lika villkor. Företrädare för *Västra Götalandsregionen* framförde däremot att det bör finnas ett samband mellan beskattning och finansiering, annars saknas koppling mellan betalningsviljan och de åtgärder som genomförs.

³⁹ *Vägavgifter i tätorter – en kunskapsöversikt ur svenskt perspektiv*, Vägverket, Publikation 2002:136 s. 50 f.

⁴⁰ SOU 1994:142 s. 89.

⁴¹ Prop. 2003/04:145 s. 90.

⁴² *Vem vet var Du är och vad Du gör? – Transportinformatik och personlig integritet*, TFK – Institutet för transportforskning, Rapport 2002:5.

Företrädare för *Transek* påpekade att pengar skall tas ut på det sätt som är samhällsekonomiskt mest effektivt. Det betyder att man skall ta ut pengarna där man gör så lite skada i samhälls-ekonomi som möjligt. Det finns enligt Transek skäl att tro att det är samhällsekonomiskt effektivt att ta ut pengar i transportsystemet dels på de ställen där det råder trängsel, dels där trafiken är väldigt svårpåverkbar. – I en perfekt ekonomi är det optimalt med prissättning som överensstämmer med samhällsekonomiska marginalkostnader. Redan på grund av att vi har en inkomstskatt är ekonomin inte perfekt. Det är sannolikt optimalt att ha något underprissatta transporter så att man subventionerar människors arbetsresor.

Företrädare för *Skogsindustrierna* uppgav att de anser att drift och investeringar i vägnätet skall finansieras med anslag. Vägavgiftsfinansiering skulle på sikt kunna innebära allt mindre pengar till det landsbygdsvägnät som skogsindustrin använder.

Ekonomistyrningsverket anser att frågan om åtgärder för förnyelse av vägsystemet är en sak och finansieringen av åtgärderna en annan. Den grundläggande principen bör vara att investeringar i vägar och annan infrastruktur grundas på samhällsekonomiska kalkyler och att finansieringen av insatserna sker på ett sådant sätt att vägsystemet utnyttjas så effektivt som möjligt samtidigt som de samhällsekonomiska kostnaderna för finansieringen (t.ex. i form av överskottsborða) blir så små som möjligt. Detta är i praktiken kärnan i 1998 års trafikpolitiska beslut. Skatter och avgifter som tas ut av vägtrafiken och inom andra trafikslag skall användas som styrmedel för att ”korrigera marknaden” för de externa samhällsekonomiska marginalkostnader trafiken ger upphov till. På så sätt främjas enligt teorin ett effektivt utnyttjande av vägsystemet. Det är inte förnuftigt att i ett system med kilometerskatt utnyttjad som styrmedel avtala med enskilda kommuner om att höja skattesatsen för att finansiera lokala insatser i vägsystemet. Då försöker man uppnå två mål med ett medel, vilket strider mot ett av axiomen i nationalekonomisk mål-medel teori.

Man kan enligt Ekonomistyrningsverket vara öppen för olika former för finansiering av transportinfrastruktur, men i den mån man avviker från huvudregeln om finansiering med anslag på statsbudgeten bör motiven redovisas klart i varje enskilt fall. Vidare bör de ekonomiska konsekvenserna beskrivas på ett sådant sätt att olika finansieringsalternativ kan jämföras med varandra. Valet av finansieringssätt bör inte påverkas av om utgiftstaket belastas

direkt vid investeringstillfället eller i framtiden. Oavsett hur investeringar finansieras är det ett grundläggande krav att riksdagen kan överblicka statens ekonomiska åtaganden och att ansvaret för finansiering, uppföljning och redovisning är entydigt.

I vissa fall, där trafikunderlaget medger det och om det kan ske utan betydande avledningseffekter, kan vägavgifter enligt Ekonomistyrningsverket vara ett alternativ. Men man kan fråga sig varför sträckor av E6 skulle vara särskilt lämpliga att finansiera på det sättet och inte andra planerade utbyggnader av motorvägs-systemet. Just nu saknas enligt Ekonomistyrningsverket en strategi till ledning för diskussioner om olika sätt att finansiera investeringar i transportinfrastruktur.

Enligt *Per Kågeson (Nature Associates)* är det viktigt att trafikanterna får möta den kortsiktiga marginalkostnaden. Om de därutöver har en betalningsvilja t.ex. för större framkomlighet, bättre komfort eller högre trafiksäkerhet bör det accepteras under förutsättning att det är förenligt med bra naturvårdspolitik. Det accepterar vi i praktiken när det gäller lånefinansierade projekt av annan art inom telesektorn, kraftnätet och sjöfarten.

Per Kågeson framförde också att avgifter på enskilda vägavsnitt får negativa effekter i form av avledning av den mindre betalningsstarka delen av trafikanterna. Det är skälet till att det inte är lämpligt med kilometerskatt på motorvägar. SIKA har utrett den frågan. Tysklands hittillsvarande erfarenheter av de kilometerbaserade avgifterna på motorvägarna visar på en del sådana problem. I Dennispaketet var en negativ aspekt att man ville ha avgifter just på de vägar man önskade att trafiken skulle använda. En generell kilometerskatt är betydligt vettigare i det här avseendet.

Det är enligt Per Kågeson inte bara fråga om hur höga administrationskostnader ett system innebär utan även om att utnyttja vägnätet optimalt. Skillnaderna är stora när det gäller trafiksäkerhetskostnader och slitagekostnader mellan motorvägar och det sekundära vägnätet. Vi bör påbörja resan mot en kilometerskatt. Inledningsvis kan vi införa en enkel variant där hela nätet omfattas. Då krävs inte så sofistikerade metoder för att avgöra när man lämnar viss typ av väg. En schabloniserad del av intäkterna kan överföras till kommuner och privata väghållare. Senare kan man begränsa kilometerskatten till det offentliga vägnätet.

Statskontorets representant framförde att han inte är övertygad om att kilometerskatten är bättre som differentieringsinstrument än bränsleskatten. Tunga fordon drar mycket mer bränsle och

betalar därför mer skatt. Det är också viktigt att uppmärksamma resursfrågorna. Ett kilometerskattesystem innebär administrativa kostnader och det finns möjligheter att manipulera systemet.

Svenska Naturskyddsföreningen anser att kilometerskatt är positivt eftersom det kan göra systemet rättvist och träffsäkert. *Sveriges Transportindustrieförbund* är generellt sett positiva till infrastrukturavgifter, men de får inte höja den totala kostnaden. *Sveriges Åkeriföretag* är inte helt negativa till en kilometerskatt. Konkurrensen i förhållande till utländska åkerier och harmonisering inom EU måste beaktas. Det får inte vara orimliga nivåer och det tekniska systemet måste fungera. Enligt företrädare för *Lantbrukarnas Riksförbund* är kilometerskatt inte rättvist för skogsbruket.

Naturvårdsverkets uppfattning är att skatter och avgifter från de tunga transportslagen bör motsvara transporterens samhälleliga marginalkostnader. Samtidigt skall vi sträva mot de trafikpolitiska målen och de nationella miljömålen. Det kilometerbaserade skattesystem för tunga lastbilar som Vägtrafikskatteutredningen föreslog förordas. Nivåerna bör dock differentieras mellan tätort och landsbygd. I princip bör nya vägar som är avlastande eller säkrare beskattas lägre än alternativa vägar i omgivningen. På så sätt kan trafiken styras bort från tätorter eller till säkrare vägar vilka dessutom ofta ligger i mindre störningskänsliga omgivningar. De nya vägar där det kan vara lämpligt att ha högre avgift eller skatt är de vägar där alternativa bilvägar inte finns i närområdet. I samband med att nya kapacitetsförstärkningar i vägnätet genomförs bör styrmedel övervägas för att minska den trafikgenererande effekt de nya vägarna medför.

Hur olika finansieringslösningar kan påverka incitamentsstrukturen i planeringsprocessen uppmärksammades som en viktig fråga av bl.a. *VTI* och *Transekt*. Företrädare för *Transekt* pekade på att alternativa finansieringslösningar kan skapa bättre incitament. Genom att ge regionerna ökat ansvar för finansiering av det de önskar sig kan man uppnå bättre incitament för regionerna. Vill de ta ut avgifter bedömer de att det finns betalningsvilja, det vill säga per definition att det är samhällsekonomiskt lönsamt. Man kan också fundera på bättre incitament för dem som bygger och driver en väg.

8.10 Överväganden

Våra överväganden avser finansiering av vägar i ett generellt perspektiv. Avsikten är att peka ut möjliga strategier för avgiftsfinansiering. Vi lämnar inga färdiga förslag, övervägandena skall snarare ses som underlag för en fortsatt diskussion.

Frågan om utbyggnaden av E6 i norra Bohuslän kan finansieras med hjälp av avgifter från trafikanterna behandlas i kapitel 9.

8.10.1 Goda skäl för direktprissättning av trafiken

Vår bedömning: Direktprissättning av trafiken kan bidra till en effektiv styrning av trafiken och finansiering av väginfrastruktur. Det är viktigt att betalningsviljan för åtgärder i väginfrastrukturen kan utnyttjas.

Enligt vår mening finns det två tungt vägande skäl för direktprissättning av trafiken. Det ena är att direktprissättning medverkar till att trafiken styrs mot ett effektivare nyttjande av infrastrukturen. Utan en förbättrad styrning av trafiken kan vi inte uppnå de nationella miljömålen och skapa ett hållbart transportsystem. Det andra skälet är att en sådan prissättning kan bidra till finansieringen av väginfrastrukturen. En finansiering närmare de som skall använda vägen möjliggör ett tydligt samband mellan valet av projekt och finansieringen. Det ger i sin tur goda förutsättningar för att avgiften skall accepteras av trafikanterna.

Det kan uppstå en målkonflikt när system syftar till att såväl finansiera väginvesteringar som att styra trafiken. Vi menar att det är nödvändigt och möjligt att hantera båda aspekterna samtidigt. Eftersom ett styrande system genererar intäkter och ett finansierande system får styrande effekter är det inte heller möjligt att dra en skarp gräns mellan sådana system. Utgångspunkten bör vara att utforma ett system som styr trafiken rätt. Ett sådant system bör baseras på marginalkostnader. I den utsträckning det är lämpligt bör systemet också utnyttjas för att finansiera väginfrastruktur.

Marginalkostnader är ingen exakt vetenskap. Det blir fråga om att bestämma ungefärliga nivåer snarare än att hitta det rätta priset. Vi har inte heller en perfekt fungerande marknadsekonomi vilket innebär att det kan diskuteras om prissättningen eventuellt bör avvika från marginalkostnaderna. Vidare måste även andra hänsyn

tas än vad som följer av internalisering av externa kostnader. Det gäller t.ex. regionalpolitiska krav och att konkurrensförhållandena i produktionen påverkas. Med andra ord är det inte givet på vilken nivå en marginalkostnadsbaserad prissättning skall ligga. Inte heller kan det uteslutas att nivåerna bör varieras geografiskt på annat sätt än vad som motiveras av marginalkostnaderna.

Väginfrastrukturen är av central betydelse för den ekonomiska tillväxten och samhällsutvecklingen. Intresset bland kommuner och regioner att tidigarelägga investeringar genom förskottering till Vägverket visar att det finns en betalningsvilja för åtgärder i vägnätet. Den grundläggande förutsättningen för Västsvenska Industri- och Handelskammarens förslag till vägavgifter är att det finns en vilja att betala för att få till stånd en snabbare utbyggnad av regionens motorvägar. Detta på grund av att en sådan utbyggnad skulle vara mycket lönsam för näringslivet.

Med hänsyn till att tillgången på skattemedel för investeringar kan antas bli begränsad framöver är det enligt vår mening viktigt att betalningsviljan kan utnyttjas. Det är självfallet så att statsmakterna måste se till att investeringarna även är samhällsekonomiskt lönsamma. Betalningsvilja i den mening vi här diskuterar är knuten till en viss investering. Motsvarande betalningsvilja i form av höjd skatt i allmänhet finns sannolikt inte. Vi vill i detta sammanhang betona att vi inte tar ställning till hur stort det totala skatteuttaget bör vara.

Vi är givetvis medvetna om att prissättning över marginalkostnaderna enligt nationalekonomisk teori kan innebära effektivitetsförluster. Den risken får vägas mot de positiva effekter en finansiering närmare användarna innebär. Det är positivt med en finansieringsform som innebär att de trafikanter som mest använder vägen och därmed har mest nytta av den också är de som bidrar mest till dess finansiering. Om det finns betalningsvilja för en viss åtgärd bör det också innebära att trafiken är relativt svår att påverka och relativt prisokänslig. Avgifter kan då vara en effektiv finansieringslösning även om det skulle innebära att prissättningen överskrider marginalkostnaderna. Vi menar att det bör finnas förutsättningar för att utforma system där de positiva effekterna klart överväger de negativa. I följande avsnitt utvecklar vi vad som i stora drag bör utmärka ett sådant system.

8.10.2 Många skäl för en kilometerskatt

Vår bedömning: På längre sikt behövs ett alternativ till dagens system för att ta betalt av den tunga trafiken, den så kallade eurovinjetten. Mycket talar för att kilometerskatt bör införas i stället.

Sverige behöver ett nytt system för att ta betalt av den tunga trafiken. Det vinjettsamarbete som vi för närvarande deltar i innebär en konkurrensfördel för utländska fordon eftersom de endast betalar för att använda en del av det svenska vägnätet medan svenska fordon betalar för hela vägnätet. Det har också inneburit problem med avledning av utländska fordon från de avgiftsbelagda vägarna till mindre vägar som inte är avsedd för tung trafik.⁴³ Tyskland som tidigare deltog i vinjettsamarbetet har ersatt eurovinjetten med en kilometerbaserad avgift på motorvägarna. Även andra länder i samarbetet överväger att på lång sikt avskaffa eurovinjetten och gå över till kilometerbaserade system. Samtidigt finns det en insikt om att en sådan övergång kommer att ta tid och medföra en hel del problem som måste lösas. Den slutsats som kan dras är att det i dag är svårt att se eurovinjetten som ett alternativ i ett längre perspektiv.

Enligt vår mening finns det goda skäl för att införa en kilometerskatt för tunga lastbilar. Det skulle bidra till samhälls-ekonomisk effektivitet i transportsystemet. Vidare ger ett sådant system möjligheter att knyta det faktiska skatteuttaget direkt till uppkomsten av externa marginalkostnader. Fordonsägaren får härigenom tydliga incitament att beakta de samhällsekonomiska kostnaderna som en transport ger upphov till. Förändringarna av eurovinjettdirektivet som rådet med all sannolikhet beslutar om inom kort innebär en större flexibilitet än tidigare när det gäller att utforma körsträckebaserade system. Utvecklingen kommer också sannolikt att gå mot den typen av system i Europa.

Regeringen bedömer i propositionen *Moderna transporter* att kilometerskatt för tunga lastbilar kan bidra till en hållbar utveckling. Innan det är möjligt att införa kilometerskatt måste enligt regeringen skattens effekter för regioner och näringar samt dess detaljerade utformning analyseras ytterligare. Om resultatet av analyserna inte visar på orimliga konsekvenser för regioner och

⁴³ SOU 2004:63 s. 437.

näringslivet kommer regeringen att föreslå att en kilometerskatt införs för svenska och utländska tunga lastbilar. En teknisk specifikation av ett möjligt svenskt kilometerskattsystem bör enligt regeringen utarbetas. Under hösten 2006 skall en analys av kilometerskattens effekter på regioner och näringslivet presenteras med sikte på ställningstagande i riksdagen våren 2007.⁴⁴

Huvuddragen i det principförslag om kilometerskatt som Vägtrafikskatteutredningen⁴⁵ har tagit fram kan enligt vår mening tjäna som utgångspunkt för det fortsatta arbetet. Det återstår dock många frågor att lösa. Om det skall vara möjligt att införa kilometerskatt inom överskådlig tid bör arbetet inledas snarast. Inte minst måste de tekniska frågorna undersökas ingående. Ett intensivt arbete pågår redan med att precisera de tekniska krav som skall ställas på elektroniska vägtullsystem inom ramen för EFC-direktivet. Satellitbaserad positionsbestämning med ökad precision kommer från år 2010 att bli tillgänglig genom det europeiska systemet för satellitnavigering, Gallileo. Det innebär bättre möjligheter att registrera hur många kilometer som körs på olika vägkategorier.

Kilometerskatten bör baseras på marginalkostnader, men det måste också utredas vilka nivåer som är lämpliga med hänsyn till bl.a. industrins konkurrenskraft och regionalpolitiska krav. Vi tar således inte ställning till vilka skattenivåer som bör tillämpas, utan anser att den frågan behöver övervägas noga. Behovet av och möjligheterna till kompensation för kostnadsökningar måste också klargöras. Andra frågor som måste övervägas ytterligare är hur den legala avgränsningen av vägnätet skall utformas och hur reglering av förfarande och kontroll skall ske. Det pågår olika former av utredningar och undersökningar som kan bidra med underlag för de bedömningar som krävs. Under 2006 väntas resultat från ett flertal studier som kan vara underlag för förbättrade marginalkostnadsuppskattningar. SIKAs avser också att under 2006 belysa hur marginalkostnaderna varierar mellan och inom olika kategorier av tunga lastbilar.⁴⁶ Kommissionen har i fått i uppdrag att ta fram en modell för beräkning av externa kostnader.⁴⁷ Konjunktur-

⁴⁴ Prop. 2005/06:160 s. 144 ff.

⁴⁵ SOU 2004:63.

⁴⁶ *Trafikens externa effekter 2005*, SIKAs PM 2006:1.

⁴⁷ Artikel 11 i Europaparlamentets lagstiftningsresolution om rådets gemensamma ståndpunkt inför antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 1999/62/EG om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer.

institutet utreder vilka konsekvenser en kilometerskatt skulle få för svensk skogsindustri.

Sedan ett ändrat eurovinjettdirektiv har tagit form är det möjligt att påbörja arbetet med ett detaljerat förslag om kilometerskatt. Nu är det klarlagt att eurovinjettdirektivet i sin nya lydelse kommer att tillåta ett generellt system som kan innefatta hela vägnätet. Det är positivt eftersom problem med avledning av trafik till kostnadsfria vägar kan undvikas. Svenska och utländska fordon kommer också att kunna behandlas lika. Den konkurrensfördel som de utländska fordonen har i dag genom att de endast betalar för att använda en del av det svenska vägnätet skulle därmed kunna elimineras.

Vägtrafikskatteutredningens förslag innebär inledningsvis en begränsad differentiering av kilometerskatten, endast med avseende på fordonets totalvikt och miljö- [EURO] klass. På sikt bör det finnas stora möjligheter att utveckla differentieringen. Kilometerskatten kan då bli ett effektivt och flexibelt instrument för styrning av transporter mot ökad uppfyllelse av miljömål och transportpolitiska mål.

Förslaget omfattar endast tunga lastbilar (över 3,5 ton). Det finns inga juridiska hinder mot att utvidga systemet till personbilar i framtiden. Eftersom det skulle innebära att ett mycket större antal fordon omfattas bör det enligt vår mening inte övervägas förrän det finns en billig och tillförlitlig teknik som kan användas. Integritetsfrågor får också en annan dignitet om privatbilister skall omfattas. Det kan även tänkas vara svårare att få acceptans för kilometerskatt för lätta fordon eftersom privatbilister är relativt sett mer priskänsliga än yrkestrafikanterna och hittills endast i begränsad omfattning betalat för att använda vägar.

8.10.3 En finansierande kilometerskatt

Vår bedömning: Det är möjligt att inom ramen för ett kilometerskattesystem finansiera infrastruktur.

Den betalningsvilja för väginvesteringar som finns på regional och lokal nivå samt i näringslivet bör komma till nytta så att samhällsekonomiskt lönsamma investeringar kan komma till stånd.

Det regionala bidraget kan för tunga lastbilar ske genom en tidsbegränsad förhöjd kilometerskatt i ett begränsat område. Även lätta fordon kommer att dra nytta av investeringarna. Det kan därför vara rimligt att de bidrar till finansieringen. Det kan ske genom vägtull eller vägavgift.

Projekt som finansieras med förhöjd kilometerskatt bör hanteras i eller i anslutning till den ordinarie planeringsprocessen. Det politiska inflytandet och kontrollen i processen som riksdag och regering i dag har bör bibehållas.

Om en marginalkostnadsbaserad kilometerskatt som helt täcker de externa kostnaderna införs skulle sannolikt ett stort statsfinansiellt överskott uppstå trots kompensation till åkerinäringen, inte minst till följd av intäkter också från utländskt registrerade fordon som trafikerar det svenska vägnätet.⁴⁸ Vägtrafikskatteutredningen har grovt uppskattat skatteintäkterna till följd av en kilometerskatt till 4–5 miljarder kronor.⁴⁹

Det är inte givet att det är lämpligt att införa kilometerskatte-nivåer som motsvarar de externa kostnaderna i hela landet. Lägre nivåer kan vara motiverade av regionalpolitiska skäl såsom hänsyn till industrins konkurrenskraft. Även med lägre nivåer skulle en kilometerskatt antagligen innebära ökade intäkter för staten. Syftet med kilometerskatten är enligt Vägtrafikskatteutredningen emellertid inte att den skall ge intäkter som kan användas för att finansiera infrastruktur. Så kan givetvis ändå bli fallet om intäkterna i budgetprocessen kanaliseras till infrastrukturen.

Den fråga som vi anser är angelägen att undersöka är om det är möjligt att inom ramen för en kilometerskatt på ett mer systematiskt sätt bidra till finansieringen av infrastruktur. Eurovinjett-direktivet sätter ramar för Sveriges handlingsfrihet. I följande avsnitt behandlar vi därför vilka nivåer och vilken variation som direktivet tillåter för vägtullar. Därefter lämnar vi förslag till strategier för att ta till vara betalningsvilja för infrastruktur-satsningar.

⁴⁸ SOU 2004:63 s. 475.

⁴⁹ Aa s. 622. Uppskattningen bygger på antagandet att 95 procent av de tunga lastfordonens trafikarbete sker på skattepliktigt vägnät och att den genomsnittliga skatten är 1 kr/fordons-kilometer.

Eurovinjettdirektivets bestämmelser om kilometerskattens nivå

En kilometerskatt utgör enligt eurovinjettdirektivets terminologi en vägtull. I direktivets nya lydelse finns en relativt omfattande reglering av hur vägtullar skall bestämmas. En redogörelse för bestämmelserna finns i avsnitt 7.4.2. Här kommenterar vi vilken handlingsfrihet bestämmelserna ger Sverige att välja nivå på kilometerskatten och att variera nivån geografiskt.

Utgångspunkten är enligt direktivet att kilometerskattenivån skall fastställas i enlighet med principen om täckning av infrastrukturkostnader. Med infrastrukturkostnader avses kostnaderna för uppbyggnad, drift, underhåll och utveckling av det berörda infrastrukturnätet. Hänsyn får även tas till avkastning på kapital eller vinstmarginal som grundar sig på marknadsvillkoren. Infrastrukturkostnaderna sätter emellertid endast taket för kilometerskattens nivå. Det är alltså tillåtet för Sverige att besluta om lägre nivåer.

Vägtrafikskatteutredningens förslag om kilometerskatt utgår från att skatten skall baseras på marginalkostnaderna. Sverige har ett stort och dyrt vägnät samtidigt som trafiken är relativt begränsad. Det innebär att genomsnittskostnaden bör bli relativt hög och överstiga marginalkostnaden.⁵⁰ En marginalkostnadsbaserad kilometerskatt skulle således innebära nivåer som understiger de maximalt tillåtna nivåerna enligt direktivet.

Eurovinjettdirektivet tillåter att vi väljer olika system för kostnadsåtervinning för olika delar av vägnätet. En särskild kostnadsberäkning skall i så fall göras för varje klart definierad del av vägnätet. Härigenom öppnas en möjlighet att variera kilometerskattenivåerna geografiskt. Vi kan ha lägre nivåer än marginalkostnader för vissa områden om det är önskvärt t.ex. av regionalpolitiska skäl. Inom ett eller flera avgränsade områden kan vi också ha högre nivåer än marginalkostnaderna.

Den slutsats som kan dras är att det bör finnas utrymme för en finansierande del i kilometerskatten om det bedöms lämpligt.

⁵⁰ Jfr ministerrådspromemoria den 7 april 2005 och protokoll från EU-nämnden 2003/04:24.

Strategier för en finansierande kilometerskatt

Inledning

Som vi konstaterat i avsnitt 8.10.1 finns det en betalningsvilja för investeringar i väginfrastrukturen på regional och lokal nivå samt i näringslivet. Vår utgångspunkt är att sådan betalningsvilja bör komma till nytta. På så sätt kan samhällsekonomiskt lönsamma investeringar genomföras som annars inte hade kunnat komma till stånd inom överskådlig tid.

De som har betalningsvilja kan bidra till finansiering av infrastruktur på olika sätt. En tilltalande lösning vore att utnyttja ett befintligt uppbördssystem. Om kilometerskatt införs för *tunga lastbilar* kommer det att finnas ett uppbördssystem som kan användas. Frågan hur *lätta fordon* kan inordnas i ett finansierande system behandlas särskilt i avsnittet *Vilka trafikanter bör omfattas?* nedan.

Grunden för vår tanke om en finansierande kilometerskatt är att nivån på kilometerskatt i regionen där en investering skall finansieras höjs under en tid. De ökade intäkterna kan användas för finansiering av projektet. Nivån på kilometerskatten bör inte bara höjas på den aktuella vägen utan i ett område. På så sätt minskar risken för problem med avledning av trafiken till andra vägar. Dessutom har trafikanter på det befintliga vägsystemet så gott som alltid nytta av investeringen i den nya vägen genom t.ex. minskad trängsel och förbättrad säkerhet. Hur ett sådant område skall avgränsas får avgöras i det enskilda fallet med hänsyn till aktuella trafikförhållanden. Utgångspunkten bör vara att det vägsystem som gynnas av den nya vägen skall ingå i avgiftsområdet. Nedan beskriver vi hur ett sådant system i huvudsak kan utformas.

Aktuella projekt

Det bör finnas en klar strategi för hur de projekt som kan vara aktuella för finansiering genom förhöjd kilometerskatt skall väljas ut. Projekt som redan är planlagda och bedöms rymmas inom den årliga medelstillsdelningen bör som utgångspunkt inte komma ifråga. Acceptansen för annan finansiering än skattemedel kan i sådana fall nämligen förutsättas vara låg. Vår uppfattning är inte heller att finansiering genom förhöjd kilometerskatt skall ersätta medelstillsdelningen över statsbudgeten. De projekt som bör vara

aktuella är enligt vår mening projekt som trots god samhälls-ekonomisk lönsamhet inte ryms inom den ekonomiska planeringsramen. Utgångspunkten för den bedömningen bör vara planer som är realistiska i förhållande till väntat utfall i de årliga budgetbesluten. I planen bör tyngdpunkten enligt vår mening, i fråga om helt anslagsfinansierade projekt, ligga på viktiga projekt med mycket hög lönsamhet som skall genomföras på kort till medellång sikt. Urvalsprincipen innebär att de statliga anslagen till vägar i den aktuella regionen inte skall minska till följd av att visst projekt kan komma att finansieras genom förhöjd kilometerskatt. I fråga om de stora projekten är det tydligt att hel anslagsfinansiering kan ta en alltför stor andel av anslagen i anspråk. Det bör därför i sådana fall regelmässigt finnas möjlighet att diskutera delfinansiering genom förhöjd kilometerskatt.

Överenskommelser om förhöjd kilometerskatt

De projekt som uppfyller kriterierna för att genomföras med hjälp av höjd kilometerskatt bör kunna identifieras tidigt i planeringsprocessen. Härefter bör diskussioner föras mellan aktörer i den berörda regionen och en företrädare för den myndighet som har ansvaret för planeringen. Det är viktigt att det finns utrymme för en bred och öppen dialog där de regionala aktörerna har en central roll. Om de regionala aktörerna bedömer att nyttan av investeringen motiverar ett uttag av förhöjd kilometerskatt under en period bör förhandlingar föras i syfte att nå en överenskommelse. Det är en politisk uppgift att skapa förtroende för att sådana överenskommelser respekteras. De regionala aktörerna måste kunna känna tillit till att det regionala bidraget används som avsett och att anslagstilldelningen inte minskar till följd av finansieringen. I annat fall kommer några överenskommelser inte att kunna träffas. Finns det inte en överenskommelse bör förhöjd kilometerskatt inte komma i fråga.

Politikerrepresentanterna i utredningens referensgrupp har betonat behovet av regionalt demokratiskt inflytande när det gäller vägavgifter. Vi delar deras uppfattning. Förankringen bör ske i berörda regionala samverkansorgan och kommuner.

Förhöjd kilometerskatt kan ses som en form av regional medfinansiering. I den nuvarande planeringsprocessen saknas det tillräckliga incitament för regionerna att göra väl avvägda

bedömningar av nyttan med ett enskilt projekt. Genom att lokala aktörer får bidra till finansieringen av en åtgärd minskar risken för att nyttan av projekten överdrivs. Det innebär också att det skapas motiv för att hålla nere kostnaden för projektet genom rimliga krav på standard och utformning. Vägverkets erfarenheter visar att stora projekt med någon form av regional medfinansiering kan drivas mer kostnadseffektivt än anslagsfinansierade projekt. Det har också visat sig vara lättare att slutföra projekten på utsatt tid.

Vår uppfattning är att projekt som skall finansieras med förhöjd kilometerskatt inte bör avskiljas från den ordinarie planeringsprocessen utan hanteras i eller i anslutning till denna. För att det skall vara möjligt krävs en översyn av planeringssystemet.

Det finns i detta sammanhang anledning att nämna att Ansvarskommittén (Fi 2003:02) för närvarande utreder hur ansvaret för uppgifter med anknytning till regional utveckling, som t.ex. infrastrukturinvesteringar, skall fördelas mellan staten och den kommunala nivån.⁵¹ En del av underlaget för kommitténs bedömning är Statskontorets utvärdering av försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning.⁵² Den naturliga lösningen för att öka utrymmet för den regionala politiska nivån att utnyttja infrastrukturinvesteringar som en del i dess arbete med regional utveckling är enligt Statskontoret att helt eller delvis överföra planerings- och finansieringsansvaret för regionala trafikanläggningar till den nivån. De regionala politikerna får då ur egen budget välja mellan att satsa på regionala vägar, kollektivtrafik – eller andra angelägna åtgärder inom länet. Statskontorets bedömning är att en skatteväxling i den storleksordning som skulle krävas inte kan vara genomförbar.

Om Ansvarskommittén lämnar förslag som förändrar ansvaret för planering och finansiering av infrastruktur bör det enligt vår mening övervägas på vilket sätt en finansierande kilometerskatt kan komplettera en sådan ny ordning.

Prioritering mellan olika åtgärder skall enligt infrastrukturpropositionen ske utifrån samhällsekonomisk lönsamhet med hänsyn till uppfyllelsen av de transportpolitiska målen. Detta skall gälla alla projekt oavsett finansieringsform.⁵³ Det innebär att finansieringsformen inte skall tillåtas påverka bedömningen av vilka

⁵¹ Dir. 2003:10 och 2004:93.

⁵² *Regionalt ansvar på försök i Skåne och Västra Götaland. Bättre samordning och effektivare resursutnyttjande?*, Statskontoret, Publikation 2004:32.

⁵³ Prop. 2001/02:20 s. 122.

projekt som skall genomföras. I planeringsdirektiven för perioden 2004–2015 anger regeringen på motsvarande sätt att kriterierna för prioritering skall gälla för alla åtgärder oavsett finansieringsform. Samtidigt innebär direktiven att vissa åtgärder (i den nationella väghållningsplanen Norra länken i Stockholms län och i länsplanerna ny förbindelse mellan E6 och E20 norr om Tingstadstunneln i Göteborg inklusive förbindelse under Göta Älv) skall innefattas i planen under förutsättning att regional medfinansiering kan erhållas. Det innebär i praktiken att prioriteringen blir beroende av finansieringsformen. När det gäller mycket stora projekt är det också svårt att se hur finansieringsformen i praktiken skall kunna skiljas från prioriteringen. Att t.ex. prioritera Öresundsförbindelsen inom ramen för den ordinarie planeringsprocessen utan att samtidigt förutsätta alternativ finansiering vore inte möjligt. Det är inte heller möjligt att i praktiken fastställa den ekonomiska ramen utan att ta viss hänsyn till hur stor andel som skall finansieras med skattemedel. Möjligheterna till alternativ finansiering påverkar naturligtvis i någon utsträckning rambesluten.

Vi kan således konstatera att det redan nu finns kopplingar mellan planens utformning och finansieringsform. Finansiering genom förhöjd kilometerskatt skall enligt vår bedömning vara ett komplement till anslagsfinansiering som kan användas om riksdag och regering anser att fler projekt bör genomföras än vad anslagen bedöms räcka till. Det politiska inflytandet och kontrollen i processen skall givetvis bibehållas. Det innebär bl.a. att lika höga krav på samhällsekonomiskt underlag skall ställas. Den lokala prioriteringen i form av betalningsvilja blir en del av beslutsunderlaget. Ytterst är det riksdag och regering som utifrån ett nationellt perspektiv avgör om en uppgörelse om finansiering av ett projekt med förhöjd kilometerskatt skall accepteras. Någon ökad risk för felaktiga prioriteringar bör enligt vår bedömning inte uppkomma. Tvärtom menar vi att uttalade handlingsregler för hur alternativ finansiering skall hanteras inom ramen för den ordinarie planeringsprocessen motverkar att investeringar som samhällsekonomiskt är tveksamma beslutas vid sidan av den processen.

Skall intäkterna specialdestineras?

En kritisk framgångsfaktor för vägavgiftssystem är att det finns acceptans för systemet bland trafikanterna. Om det finns betalningsvilja i regionen bör förutsättningarna för acceptans hos trafikanterna vara goda. Betalningsviljan förutsätter emellertid att det finns en tydlig koppling mellan det finansiella bidraget och det enskilda projektet. Västsvenska Industri- och Handelskammaren anger som en avgörande förutsättning för sitt vägavgiftsförslag att de får garantier för att avgifterna används till de avsedda investeringarna. I vår referensgrupp har även övriga näringslivsföreträdare samt de regionala och kommunala representanterna betonat behovet av ett tydligt samband mellan betalning och åtgärd. Även ur den enskilde trafikantens synvinkel är det viktigt att det är möjligt att se skälet till att en skatt tas ut och vad pengarna används till.

Kilometerskatt skulle utgöra en statlig skatt. Ett sätt att uppnå ett tydligt samband mellan intäkterna från den förhöjda kilometerskatten och den aktuella investeringen är att specialdestinera dem vid sidan av statsbudgeten, så kallad öronmärkning. Det innebär att intäkterna hålls åtskilda från övriga intäkter och endast får användas för att betala kostnader för investeringen i fråga. Fördelen med ett sådant system är att sambandet mellan skatten och vad trafikanten får i utbyte blir påtagligt. Att specialdestinera en statlig skatt vore emellertid ett avsteg från principen om bruttoredo-visning på statsbudgeten. Ett undantag för kilometerskatt skulle kunna innebära krav på att ytterligare skatter specialdestineras, vilket på sikt innebär risk för att principerna som bär upp statsbudgeten undergrävs. Riksdagens flexibilitet blir mindre om skatteintäkter specialdestineras och i framtiden kan det leda till svårigheter att styra resurser till de sektorer där behoven är störst. Vi menar mot bakgrund härav att specialdestinering av kilometerskatt är fel väg att gå. Pengarna bör gå in till statskassan och redovisas på statsbudgeten i vanlig ordning. Det innebär att statsmakterna på traditionellt sätt förfogar över medlen.

Sambandet mellan betalning och åtgärd måste i stället klargöras i planeringen av de investeringar som skall finansieras med hjälp av förhöjd kilometerskatt. Vi anser att frågan bör hanteras på följande sätt. Det är riksdagen som avgör om ett vägprojekt skall genomföras på annat sätt än genom anslagsfinansiering. I de fall då finansiering genom förhöjd kilometerskatt är aktuell kommer

riksdagens beslut att innefatta tre delar. Den *första delen* är att väginvesteringen skall genomföras. Beslutets *andra del* är att lån skall tas upp för att finansiera hela eller delar av investeringen. Den *tredje delen* av beslutet är att kilometerskattesatsen skall höjas i området för att finansiera räntor och amorteringar på lånen (eller delar därav) som tas upp för projektet. Investeringen kommer således helt eller delvis att lånefinansieras och räntor och amorteringar sedan täckas från statsbudgeten genom den förhöjda kilometerskatten. Specialdestinering i formell mening är det inte fråga om, men i praktiken kommer årligen ett anslagsbehov för räntor och amorteringar att uppkomma motsvarande de beräknade intäkterna av den förhöjda kilometerskatten. Det finns således paralleller mellan detta förfarandesätt och specialdestinering.

Enligt vår bedömning är det nödvändigt att acceptera en modell av det slag som beskrivs ovan, trots att den kan sägas budgettekniskt ligga nära specialdestinering av skatt. Annars är det inte möjligt att genomföra brukarfinansiering av vägar, annat än i mycket begränsad omfattning. Det blir i så fall fråga om att finansiera enstaka broar eller liknande projekt med vägtull. Då vägtullen statsrättsligt är en avgift finns det inga hinder mot att genom specialdestinering eller på annat sätt använda intäkterna för att betala räntor och amorteringar på de lån som tagits upp för att finansiera projektet. I normalfallet är det dock inte möjligt att avgiftsfinansiera en enstaka vägsträcka eftersom avgiften medför att trafik avleds till det omgivande vägnätet som kan användas utan kostnad. Det innebär minskade intäkter och att den nybyggda vägen underutnyttjas. För att undvika problem med avledning krävs att avgiften på den nybyggda vägen kompletteras med en skatt på befintliga vägar i området. Om endast intäkterna från den nybyggda vägen direkt kommer trafikanterna till del blir sambandet mellan deras betalning och investeringen alltför otydligt. Vår bedömning är att det med sådana villkor inte är möjligt att få till stånd några överenskommelser om finansiering genom förhöjd kilometerskatt.

Vilka trafikanter bör omfattas?

En särskild fråga är vilka trafikanter som bör bidra till finansieringen. Vi har i det föregående diskuterat finansiering inom ramen för ett kilometerskattesystem. Som vi har konstaterat ovan i avsnitt

8.10.2 bör ett kilometerskattesystem i vart fall inte inom en överskådlig tid omfatta lätt trafik. När det gäller sådan finansiering av vägar som vi här diskuterar kan det vara rimligt att även förare av lätta fordon är med och betalar eftersom de kommer att dra nytta av investeringarna. Det kan uppnås genom att kilometerskattesystemet för tunga lastbilar kombineras med avståndsberoende vägtull för lätta fordon på vissa sträckor. En tidsbaserad vägavgift för lätta fordon som vill använda vägen eller vägarna kan möjligen vara ett alternativ. Eurovinjettdirektivet tillåter sådana kombinationer. Huruvida det är lämpligt att ta ut vägtull eller vägavgift av den lätta trafiken måste dock övervägas i det enskilda fallet. När det gäller tunga fordon bör som vi tidigare konstaterat kilometerskatten höjas i ett område. Skall vägtull eller vägavgift tas ut inom ett område, på motsvarande sätt som den förhöjda kilometerskatten för tunga fordon, kommer vägar som anslagsfinansierats och redan tidigare ställts till allmänhetens förfogande att omfattas. Det innebär att vägtullen eller vägavgiften får tas ut som skatt. Om endast en nybyggd väg skall omfattas kan betalning däremot tas ut som avgift.⁵⁴ En viktig faktor för att bedöma om det är lämpligt att ta betalat av den lätta trafiken är risken för avledning till andra vägar. Om attraktiva alternativa vägar saknas kan en vägtull eller vägavgift på en enstaka sträcka ge acceptabla effekter.⁵⁵ I andra fall kan ett skattesystem som omfattar vägar inom ett område övervägas. Ett problem kan vara att uppördssystemet blir dyrt i förhållande till intäkterna. Det bör därför övervägas om det är möjligt att utnyttja delar av den infrastruktur för avgiftsupptagning och kontroll som krävs för att ta ut kilometerskatt av den tunga trafiken.

⁵⁴ Se avsnitt 7.2 om den statsrättsliga regleringen av skatter och avgifter.

⁵⁵ Vår analys av vägtullsfinansiering av E6 i norra Bohuslän illustrerar de problem som kan uppstå vid vägtullsfinansiering av en enstaka vägsträcka, se kapitel 9.

9 Vägtull på E6 i Västra Götalands län?

9.1 Inledning

E6 förbinder södra Sverige med Göteborgs- och Osloregionen. Den sträcker sig från Trelleborg i söder till Svinesund i norr. E6 ingår i det Transeuropeiska vägnätet¹ och i den Nordiska triangeln. Den Nordiska triangeln binder med järnvägar och vägar samman de fyra huvudstäderna Stockholm, Helsingfors, Köpenhamn och Oslo. Europaparlamentet och rådet har fastställt att den Nordiska triangeln är ett prioriterat projekt inom det Transeuropeiska transportnätet.²

Lastbilstransporterna är en stor del av trafiken på E6 med många internationella transporter till och från Göteborgs hamn och genom Halland och Skåne. E6 är Norges viktigaste väg till kontinenten. Under sommaren har vägen också stor betydelse för turisttrafik.

Enligt Nationell plan för vägtransportssystemet 2004–2015 skall hela E6 byggas ut till fyrfältsstandard. Norr om Uddevalla består E6 för närvarande delvis av tvåfältsväg med trafiksäkerhets- och framkomlighetsproblem som följd. Rabbalshede–Hogdal, 52 km, är en sådan sträcka. Vägbredden på sträckan varierar mellan i huvudsak 7 och 10 meter, men delar med 11–13 meters vägbredd förekommer också. Hastighetsbegränsningen är 90 km/h längs större delen av sträckan. På kortare sträckor är hastigheten begränsad till 70 km/h eller 50 km/h.³ För att möjliggöra tidigare byggstartar föreslog regeringen i 2004 års ekonomiska vårproposition att bl.a. detta projekt skall få finansieras med lån.

¹ Se Europaparlamentets och rådets beslut nr 1692/96/EG av den 23 juli 1996 om gemenskapens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet.

² Europaparlamentets och rådets beslut nr 884/2004/EG av den 29 april 2004 om ändring av beslut nr 1692/96/EG om gemenskapens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet.

³ *Avgiftsfinansiering av E6 i norra Bohuslän*, Vägverket, 2004.

Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen.⁴ Kostnaden för sträckan beräknas i planen uppgå till knappt 3 miljarder kronor.⁵ År 2010 skall hela sträckan enligt Vägverkets planering vara utbyggd till motorväg.

9.2 På vilka vägsträckor skall vägtull övervägas?

9.2.1 Direktiven

Vi skall enligt våra direktiv undersöka förutsättningarna för att införa avgifter för trafikanter på planerade och nya sträckor av E6 i Västra Götalands län. I direktiven anges inte närmare vilka sträckor som avses. E6 delen Rabbalshede–Hogdal är dock den sträcka som har lyfts fram i media och den politiska debatten.

I det följande undersöker vi om vi bör begränsa oss till att granska sträckan Rabbalshede–Hogdal eller om det finns anledning att närmare undersöka även annan del av E6 i Västra Götalands län.

9.2.2 Skatt eller avgift?

I ett vägtullsystem som endast skall omfatta en relativt begränsad vägsträcka bör ett så enkelt avgiftssystem som möjligt eftersträvas. Annars finns det risk att en stor del av intäkterna måste användas till att administrera systemet för att ta in avgifterna. I detta sammanhang har det stor betydelse om det statsrättsligt är fråga om en skatt eller avgift.

Gränsdragningen mellan avgift och skatt behandlas ovan i avsnitt 7.2. Som framgår där är rättsläget något oklart när det gäller frågan om den statsrättsliga klassificeringen. För att det skall vara fråga om en avgift krävs att trafikanten får en specificerad motprestation från det allmänna. En helhetsbedömning av om så är fallet får göras i varje enskilt fall. Om en vägsträcka som skall avgiftsbeläggas har finansierats med skattemedel och redan tidigare ställts till medborgarnas förfogande är det tveksamt att hävda att trafikanten får en tillräckligt preciserad motprestation för att avgiften statsrättsligt skall vara att betrakta som en avgift. Trafikanten har ju redan genom beskattningen betalat för rätten att

⁴ Prop. 2003/04:100, bet. 2003/04:FiU21, rskr. 2003/04:274.

⁵ 2004 års prisnivå exklusive produktionsstöd.

använda vägarna.⁶ Ingår sådana vägsträckor bör systemet därför utformas som ett skattesystem.

Skattelagstiftning beslutas av riksdagen. Regeringen kan endast besluta om verkställighetsföreskrifter, det vill säga tillämpningsbestämmelser av rent administrativ karaktär och utfyllande bestämmelser som inte tillför något väsentligt nytt. Delegation av beslutanderätt till myndigheter eller kommuner är inte heller möjlig. Det innebär begränsad flexibilitet.

En annan aspekt är rätt ett skattesystem, i vart fall i nuvarande tillämpning, förutsätter en betydligt mer komplicerad administrativ procedur för avgiftsupptagning. Remissbehandlingen av förslaget⁷ att ta ut betalning för färd över Svinesundsbroarna i form av skatt visar att ett sådant skattesystem kan innebära problem. Förslaget syftade, liksom vårt utredningsuppdrag, till att finansiera ett vägprojekt genom att ta betalt av trafikanterna för att använda viss vägsträcka. Skatteverket pekade på ett antal administrativa problem med ett skattesystem där betalning genereras på grund av att en betalbricka passerar en betalstation. Även Vägverket hade invändningar mot att ta ut betalningen i form av en skatt. Vägverket hänvisade bl.a. till det så kallade EFC-direktivet⁸ (Electronic Fee Collection) där Sverige åläggs att se till att inrättade elektroniska vägtullssystem blir kompatibla med de system som finns i övriga medlemsstater. Om avgiftsuttaget sker i form av skatt skulle det enligt verket uppstå betydande svårigheter att efterleva direktivet. Datainspektionen var kritisk mot att ett skattesystem inte tillåter den enskilde att färdas anonymt, en rätt som enligt inspektionen i princip anses följa av den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Integritetsaspekter, bl.a. frågan om hur offentliga skattebeslut förhåller sig till trafikanternas rätt till personlig integritet, har aktualiserats även inför trängselskatteförsöket i Stockholm.

Enligt vår bedömning kan de negativa effekterna som följer av ett skattesystem på en begränsad sträcka vara så betydande att sträckor där avgifter (vägtullar) statsrättsligt utgör skatt inte bör omfattas. Sådana system skulle kräva särskilda överväganden i fråga om den rådande inställningen till hur ett skattesystem skall utformas i olika avseenden.

⁶ Jfr prop. 2003/04:145 s. 35.

⁷ Promemorian *Skatt vid färd över Svinesundsbroarna*, dnr Fi2004/6287/SKA/S6.

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/52/EG av den 29 april 2004 om driftskompatibilitet mellan elektroniska vägtullssystem i gemenskapen, se avsnitt 7.4.3.

9.2.3 Vilka vägsträckor är aktuella?

Vår bedömning: Den sträcka där förutsättningarna för att införa vägtull bör undersökas är E6 delen Rabbalshede–Hogdal.

E6 norr om Kungälv består av ett antal delsträckor. Vissa av dessa är redan utbyggda, på en del pågår utbyggnad och på andra är utbyggnad planerad. I tabellen nedan finns uppgifter om bl.a. de olika delsträckornas längd, när de öppnats eller planeras att öppnas för trafik och finansieringsform.

Mellan Kungälv och Rabbalshede är samtliga sträckningar utom delsträckan Torp–Håby redan utbyggda. De öppnades för trafik under åren 1991–2000 och kan således knappast betecknas som nya sträckor. Anslagsfinansiering har dessutom använts utom för en delsträcka (Stora Höga–Söder Ljungskile) som är lånefinansierad. För de anslagsfinansierade sträckorna skulle avgifter få tas ut som skatt. Det gäller även för delsträckan Torp–Håby som kommer att öppnas för trafik år 2008. Som anges i föregående avsnitt finns det goda skäl att undvika ett skattesystem.

Delen Rabbalshede–Hogdal skall enligt planerna öppnas för trafik under 2008–2010. Hela sträckan kommer att lånefinansieras.⁹ Det finns därmed inga statsrättsliga hinder mot att införa ett avgiftssystem på sträckan.

Byggstarten av sträckan Hogdal–Nordby finansierades med lån, resterande med anslag. Hela sträckan Nordby–Svinesund är lånefinansierad. Avgifterna som tas ut på Svinesundsförbindelserna skall enligt avtalet mellan Sverige och Norge utöver kostnaderna för den nya Svinesundsförbindelsen även täcka kostnaderna för lånet avseende Hogdal–Nordby samt kostnaderna för Nordby–Svinesund. Ytterligare avgifter för dessa sträckor kan därför inte tas ut.

Sammanfattningsvis är det vår slutsats att vi bör undersöka förutsättningarna att ta ut vägtull på E6 delen Rabbalshede–Hogdal.

⁹ EU-bidrag kommer att finansiera viss del av kostnaden.

Tabell 9.1 E6 Kungälv–norska gränsen

Sträcka	Längd km	Planerad/ verklig bygg- start (BS) ¹⁾	Planerad/verklig öppnande för trafik (ÖFT) ²⁾	Kostnad (Mkr) ³⁾	Finansiering ⁴⁾
Kungälv–Ljungskile	44		1991	– ⁵⁾	Anslag, lånefinansiering
Ljungskile–Lerbo	26		1995	– ⁵⁾	Anslag
Lerbo–Torp (inkl Uddevallabron)	10		2000	1 560	Anslag
Torp–Håby	17	2002	2008	1 321	Anslag
Håby–Rabbalshede	15	1997	2000	990	Anslag
Rabbalshede– Tanumshede	13	2007	2010	656	Lånefinansiering
Tanumshede–Vik	21	2007	2009	982	Lånefinansiering
Vik–Värmlandsbro	9	2006	2009	720	Lånefinansiering
Värmlandsbro– Hogdal	7	2005	2008	550	Lånefinansiering
Hogdal–Nordby	7	2001	2003	410	Anslag, lånefinansiering
Nordby–Svinesund	2	2002	2005	310	Lånefinansiering
Svinesundsbron	0,6	2002	2005	380	Lånefinansiering

Källa: Vägverket Region Väst februari 2006.

1) För objekt som är byggstartade anges verklig BS, för de andra objekten anges planerad BS.

Planerad BS gäller under förutsättning att inga arbetsplaner överklagas och en gynnsam projektering i övrigt.

2) För objekt som är öppnade för trafik anges verklig ÖFT, för de andra objekten anges planerad ÖFT.

Planerad ÖFT gäller under förutsättning att inga arbetsplaner överklagas och en gynnsam projektering i övrigt.

3) För objekt som redan haft ÖFT anges utfall. För objekt som ännu ej haft ÖFT anges plankostnaden enl NPVS i 2004 års prisnivå. Samtliga kostnader anges utan produktionsstöd.

4) På sträckan Kungälv–Ljungskile lånefinansierades delsträckan Stora Höga–Söder Ljungskile.

Delsträckorna Torp–Håby samt Rabbalshede–Svinesund finansieras förutom av anslag/lån med EU-bidrag (TEN) under perioden 2001–2006 med totalt 21,9 Meuro till projektering och produktion. Byggstarten av Hogdal–Nordby finansierades med lån, resterande med anslag.

5) 1993/94 bytte Vägverket redovisningssystem. För objekt med nerlagda kostnader innan systemskiftet är uppgifterna inte omedelbart tillgängliga.

9.3 Vägverkets utredning om avgiftsfinansiering av E6 delen Rabbalshede–Hogdal

Vägverket har i rapporten *Avgiftsfinansiering av E6 i norra Bohuslän*¹⁰ undersökt avgiftsfinansiering av E6 delen Rabbalshede–Hogdal.

I rapporten har Vägverket arbetat med två alternativa utföranden. Enligt det första alternativet byggs hela sträckan till en 21,5 meter bred motorväg. I det andra alternativet är utformningen huvudsakligen 17,5 meter bred fyrfältsväg. För det första alternativet är kostnaden 3 604 miljoner kronor och för det andra 3 100 miljoner kronor. Kostnaderna är angivna i 2004 års prisnivå och inkluderar produktionsstöd om 9 procent. Utgångspunkten är att sträckan skall vara klar år 2009.

I rapporten lämnas ett översiktligt förslag till hur betalsystemet skall utformas. Ett öppet system med 5–7 betalnitt föreslås. Systemet skall vara helautomatiskt vilket innebär att resenären inte behöver stanna bilen för att betala. Om fordonet inte är utrustat med elektronisk identifieringsbricka registreras fordonets registreringsnummer av en kamera. Betalning skall kunna göras åtminstone på följande sätt: avräkning mot konto med hjälp av elektronisk identifieringsbricka, via betalsystemoperatörens hemsida på Internet, via resenärens Internet-bank, på servicestationer som t.ex. bensinstationer i området eller mot faktura. Den årliga kostnaden för betalsystemet bedöms uppgå till ca 29 miljoner kronor.

Avgiftsnivåerna beräknas i en företagsekonomisk kalkyl. Amorteringsperioden har satts till 30 år och förutom kostnaderna för investering av ny väg beaktas också kostnader för betalsystemet. Drift och underhåll av vägen antas bli finansierat genom anslag. Inflationen är antagen till 2 procent och låneräntan till 5 procent. Avgiften för lastbilar (över 3,5 ton) är satt till tre gånger personbilsavgiften. Andelen lastbilar är ungefär 25 procent av den totala trafiken. Hänsyn har inte tagits till eventuellt intäktsbortfall till följd av ett rabattsystem för pendlare eller andra frekventa användare. En avledningseffekt på 10 procent har uppskattats.

Vid full avgiftsfinansiering och 17,5 meter bred fyrfältsväg på större delen av sträckan uppgår avgiften enligt den företagsekonomiska kalkylen till 0,89 kr/km inklusive moms för lätta fordon och till 2,13 kr/km exklusive moms för lastbilar. Vid 50 procents anslagsfinansiering är motsvarande siffror 0,51 respektive

¹⁰ Vägverket 2004.

1,23 kr/km. Alternativet med 21,5 meter bred motorväg hela sträckan och full avgiftsfinansiering resulterar i en avgift på 1,01 kr/km inklusive moms för lätta fordon och 2,43 kr/km exklusive moms för lastbilar. Vid 50 procents anslagsfinansiering är motsvarande siffror 0,58 respektive 1,38 kr/km.

Kostnaderna för avgiftssystemet beräknas till 18 procent av intäkterna vid hel avgiftsfinansiering för de två alternativa utförandena. Scenariot med fyrfältsväg och 50 procents anslagsfinansiering innebär att kostnaderna för avgiftssystemet uppgår till 28 procent av intäkterna. Motsvarande siffra för scenariot med 21,5 meter bred motorväg och 50 procents avgiftsfinansiering är 25 procent.

De avgiftsnivåer som beräknats i den företagsekonomiska kalkylen används i den samhällsekonomiska kalkylen. En trafikomfördelningsanalys med Sampers 1.5¹¹ visar på höga avledningseffekter för scenarier med hel avgiftsfinansiering; 22 procent för alternativet med 17,5 meter bred fyrfältsväg (26 procent för lätt trafik och 11 procent för tung trafik) och 28 procent för alternativet med 21,5 meter bred motorväg (30 procent för lätt trafik och 23 procent för tung trafik). För scenariot med 50 procents anslagsfinansiering och fyrfältsväg uppgår den totala avledningseffekten till 9 procent (12 procent för lätt trafik och 1 procent för tung trafik). Alternativet med 21,5 meter bred motorväg och 50 procents anslagsfinansiering resulterar i en total avledningseffekt om 10 procent (13 procent för lätt trafik och 2 procent för tung trafik).

Rapportens slutsats är att hel avgiftsfinansiering innebär alltför stor avledning för de olika scenarier som analyserats (22–28 procent) och därmed stora negativa effekter på de transportpolitiska målen. För delfinansiering med avgifter anses avledningseffekterna (9–11 procent) däremot rimliga. Det anmärks dock särskilt att det ingår en hel del osäkra antaganden samt en lång amorteringstid (30 år). Vidare konstateras att kostnaderna för systemet i förhållande till intäkterna i de delfinansierade alternativen ligger mellan 21 och 28 procent. Kontentan av detta är enligt rapporten att E6 saknar de allra viktigaste faktorerna för att vara ett riktigt intressant objekt att avgiftsfinansiera.

Vägverkets utredning har som framgår ovan genomförts i två steg. I det första steget har en företagsekonomisk kalkyl använts för att räkna fram avgiftsnivåer. En avledningseffekt om 10 procent

¹¹ På grund av systematiska modellbrister har endast trafikomfördelning i form av ruttvalseffekter undersökts.

har härvid antagits. Nästa steg består av en samhällsekonomisk kalkyl där bl.a. avledningseffekterna beräknas. Om de beräknade avledningseffekterna avviker från de antagna kan en ny företagsökonomisk kalkyl göras för att få fram nya avgiftsnivåer som i sin tur ligger till grund för en ny samhällsekonomisk kalkyl. Vägverket har i rapporten inte gjort några sådana nya kalkyler. Det har resulterat i att intäkterna i den samhällsekonomiska kalkylen vid de givna avgiftsnivåerna blir högre än förutsatts när avgiftsnivåerna räknades fram.¹²

I alternativet med 17,5 meter bred fyrfältsväg och 50 procents anslagsfinansiering blir intäkterna enligt den samhällsekonomiska kalkylen 124 miljoner kronor.¹³ Det är 19 miljoner kronor mer än de 105 miljoner kronor som krävs för finansieringen. En större andel än 50 procent av investeringen skulle därmed kunna finansieras med avgifterna. En orsak till skillnaderna är att avledningssnivåerna som beräknats i den samhällsekonomiska analysen skiljer sig från antagandet om 10 procent som legat till grund för beräkningen av avgiftsnivån. I den samhällsekonomiska kalkylen är avledningen i de delfinansierade alternativen mycket låg för tung trafik, medan den är betydligt högre än 10 procent för lätt trafik. Den tunga trafiken på den nya vägen utgör 29 procent av trafiken och står för 55 procent av intäkterna.

9.4 Vilka fordon kan omfattas av vägtullar?

Vår bedömning: Så länge vi deltar i vinjettsamarbetet och tar ut eurovinjett kan vi inte ta ut vägtull av tunga lastbilar för E6 delen Rabbalshede–Hogdal. Det finns inte heller förutsättningar för att ta ut vägtull av tunga lastbilar för broar på sträckan. Utgångspunkten för vår analys måste därför vara att endast lätta fordon betalar för att använda vägen.

¹² Uppgift från Vägverket Region Väst i december 2005.

¹³ Se tabell 17 i rapporten, intäkterna i trafikantgrupp 1–9 är dock felaktigt angivna inklusive moms.

9.4.1 Lätta fordon på hela sträckan

Vårt uppdrag gäller möjligheten att avgiftsbelägga viss sträcka. Det innebär att det EG-rättsligt blir fråga om en vägtull. Som framgår av avsnitt 7.5 kan vi så länge vi deltar i vinjettsamarbetet och tar ut eurovinjett inte ta ut vägtull av tunga lastbilar (totalvikt över 3,5 ton enligt eurovinjettdirektivets nya lydelse). Begränsningen gäller vägar som omfattas av vinjettsamarbetet med undantag av broar, tunnlar och bergspass. Det är inte heller möjligt att undanta endast den aktuella sträckan från vinjettsamarbetet.

Eurovinjetten innebär för Sverige intäkter om ca 650 miljoner kronor per år. Vägtull på *en* sträcka kan inte ersätta intäkterna från eurovinjetten. Vårt uppdrag är begränsat till E6 i Västra Götalands län. Vi kan inte föreslå en vägtull som förutsätter att vi lämnar eurovinjetten och ersätter delar av dessa intäkter med en mängd andra åtgärder som ligger helt utanför vårt uppdrag. När vi undersöker möjligheterna att ta ut vägtull på E6 delen Rabbalshede–Hogdal kan vi därför inte utgå från annat än att eurovinjetten kvarstår. I kapitel 10 diskuterar vi däremot översiktligt olika alternativ till eurovinjetten och hur dessa kan användas för att finansiera infrastruktur.

Utgångspunkten är således att vi kvarstår i vinjettsamarbetet. Det innebär att vägtull för vägsträckan Rabbalshede–Hogdal inte kan omfatta tunga lastbilar, utan i princip endast lätta fordon. Det är härutöver möjligt att ta ut vägtull av andra tunga fordon än lastbilar, exempelvis bussar och arbetsmaskiner. Eftersom sådana fordon i sammanhanget är av mindre betydelse bortser vi här från dem.

I följande avsnitt undersöker vi om det finns förutsättningar att komplettera ett system med vägtull för lätta fordon med vägtull för tunga lastbilar avseende broarna på sträckan.

9.4.2 Vägtull för tunga lastbilar på broar?

Eurovinjettdirektivet tillåter att vi vid sidan av vinjetten också tar ut vägtull av tunga lastbilar för broar. På E6 delen Rabbalshede–Hogdal kommer det att krävas ett flertal broar. I tabellen nedan finns en sammanställning av antalet broar av olika storlek som planeras på sträckan med uppskattad kostnad. Med bro avses här en konstruktion med teoretisk spännvidd större än 2,0 meter i största

spannet. Det är den tekniska definition som Vägverket använder i sin verksamhet.

Tabell 9.2 Broar på E6 delen Rabbalshede–Hogdal

Brotyp	Antal	Kostnad (tkr)
Rörbro > 2 m	5	5 000
Brolängd 5–20 m	14	64 700
Brolängd 20–50 m	16	154 700
Brolängd 50–100 m	7	75 300
Brolängd > 100 m	6	610 400
Vägportar	5	39 000
<i>Totalt</i>	<i>53</i>	<i>949 100</i>

Källa: Vägverket Region Väst oktober 2005.

Anmärkning: Flera delsträckor är fortfarande på ett tidigt projekteringsstadium och uppgifterna är osäkra och kan komma att ändras.

Broarna på sträckan är inte av sådan storlek att de var för sig är tillräckligt stora projekt för att vägtullsfinansiering skall vara ett realistiskt finansieringsalternativ. Kostnaderna för administration och avgiftsupptagning skulle bli alltför stora i förhållande till intäkterna. För att det överhuvudtaget skall vara intressant att överväga att ta ut vägtull av tunga lastbilar för broarna krävs dels att betalsystemet som används för den lätta trafiken på vägsträckan kan utnyttjas, dels att inte endast enstaka broar kan beaktas.

Utgångspunkten är att den som betalar vägavgift (eurovinjett) skall ha rätt att använda det avgiftsbelagda vägnätet under viss tid utan att dessutom behöva betala vägtull. Vägavgiften får inte heller överstiga en i eurovinjettdirektivet fastställd maximnivå. I ingressen till direktivet anges inga skäl till undantaget som tillåter vägtull utöver eurovinjetten för broar, tunnlar och bergspass. Undantaget får anses vara motiverat av kostnadsskäl; sådana projekt kan vara mycket dyra att genomföra och därmed motivera en tull utöver den generella vägavgiften.

Någon definition av begreppet bro finns inte i eurovinjettdirektivet. Det ligger dock i sakens natur att alla konstruktioner som vi i tekniskt hänseende betraktar som en bro inte gärna kan omfattas av undantaget. Om ett enskilt projekt är så stort att en tullfinansiering är intressant får det däremot anses klart att det är fråga om en bro som omfattas av direktivets undantag. Är det däremot fråga om att ta ut en gemensam tull som omfattar ett antal

mindre broar på sträckan blir frågan betydligt mer svårbedömd. Risk finns att det skulle ses som ett kringgående av bestämmelserna om maximivån på vägavgiften och förbudet mot att ta ut vägtull på sträckan där vägavgift tas ut. Det avgörande för om ett sådant system skulle accepteras är enligt vår bedömning huruvida merkostnaderna för broar på sträckan totalt sett är så stora att de inte kan anses täckta av den generella vägavgiften.

Den uppskattade totalkostnaden för 53 broar på sträckan Rabbalshede–Hogdal är ca 949 miljoner kronor. Totalkostnaden för vägen beräknas uppgå till ca 3 170 miljoner kronor. Kostnaden för broar utgör således ungefär 30 procent av totalkostnaden. Det är svårt att ange vad som är normal kostnad för att bygga motorväg i Sverige eftersom kostnaden är starkt beroende av ett antal yttre faktorer som t.ex. markförhållanden, bebyggelse och önskad standard. Enligt uppgift från Vägverket kan man räkna med att det kostar 40–70 miljoner kronor att bygga en kilometer motorväg. Totalkostnaden för vägsträckan Rabbalshede–Hogdal motsvarar en genomsnittlig kostnad per kilometer i den övre delen av detta kostnadsintervall, men vägbygget kan inte betecknas som extremt dyrt. Eurovinjetten bör därför täcka kostnaderna för i vart fall merparten av broarna. Vår slutsats är mot bakgrund härav att en vägtull för tunga lastbilar som omfattar ett antal mindre broar på sträckan sannolikt inte är förenlig med eurovinjettdirektivet.

9.5 Bör vägtull för lätta fordon införas?

Vårt förslag: En vägtull på E6 delen Rabbalshede–Hogdal som endast omfattar lätta fordon genererar inte tillräckliga intäkter för att motivera kostnaderna för systemet. En sådan vägtull skall därför inte införas.

9.5.1 Inledning

I detta avsnitt behandlas frågan om det är möjligt att lägga fram ett förslag om vägtull på E6 delen Rabbalshede–Hogdahl som bidrar till finansieringen utan att alltför stora negativa effekter uppkommer. En av förutsättningarna för analysen är som framgår ovan att endast lätta fordon kan omfattas. Först tar vi upp frågan om möjligheten att få acceptans för ett sådant förslag. Härfter

bedömer vi förutsättningarna ur samhällsekonomisk synvinkel. För en allmän beskrivning av vad som i trafikhänseende utmärker en väg som är lämplig att avgiftsfinansiera hänvisas till avsnitt 8.5.

9.5.2 Acceptans

Som framgår i avsnitt 8.7 är acceptans hos trafikanterna en kritisk faktor för att vägtullprojekt skall vara framgångsrika. När det gäller E6 i norra Bohuslän bedömer vi att det är svårt att få acceptans för vägtullar. Företrädare för samtliga berörda kommuner och Västra Götalandsregionen har framfört till utredningen att de anser att det finns beslut, finansiering och politiska löften om utbyggnaden som inte är villkorade med att vägtull skall införas. Vår uppfattning är att en diskussion om finansiering genom vägtull bör inledas i ett tidigt skede. När ett projekt har förts in i planen uppfattas det av många som att det är slutligt avgjort att vägen också kommer att byggas i enlighet med planen. I en sådan situation är det mycket svårt att få acceptans för finansiering med vägtullar. Berörda kommuner, företag och enskilda anser inte att de får något i utbyte mot den uppoffring som en vägtull innebär; löfte om vägen finns ju redan.

Den omständigheten att vägtull inte kan tas ut av tung trafik riskerar att försvåra situationen. Visserligen betalar den tunga trafiken euroinjett, men den omfattar så mycket mer än bara en del av E6. Förare av lätta fordon är i regel betydligt mer priskänsliga än tung trafik och risken är att de anser att systemet är orättvist.

Västsvenska Industri- och Handelskammaren har föreslagit att avgifter skall tas ut på motorvägarna i regionen för att påskynda en utbyggnad av bl.a. E6. Handelskammaren ställer sig dock negativ till att avgiftsbelägga endast E6 med motiveringen att det inte vore konkurrensneutralt. Deras inställning är ett uttryck för att det är problematiskt att införa vägtullar på en enstaka väg. Med undantag för Svinesunds- och Öresundsförbindelserna är inga andra motorvägar i Sverige avgiftsbelagda. Det finns inte heller någon av riksdagen beslutad generell strategi för hur avgiftsfinansiering bör hanteras. Med hänsyn härtill är det svårt att hitta några för allmänheten acceptabla skäl till varför de skall betala vägtull för just E6 delen Rabbalshede–Hogdal.

9.5.3 Samhällsekonomi och transportpolitiska mål

Sedan Vägverket slutförde sin utredning om avgiftsfinansiering av E6 delen Rabbalshede–Hogdal har förutsättningarna ändrats i vissa avseenden. Kostnaden för sträckan beräknas uppgå till ca 3 170 miljoner kronor,¹⁴ det vill säga något mer än det lägsta alternativet som utredningen byggde på. Utformningen blir motorväg hela sträckan, dock av låg standard och 18,5 meter bred. Sex trafikplatser planeras. Vi bör kunna utgå från rapportens slutsatser i stora drag, med det undantaget att den tunga trafiken måste exkluderas.

Hel finansiering genom vägtullar ansågs i Vägverkets rapport innebära alltför stor avledning av trafik (22–28 procent). Den samhällsekonomiska kalkylen visar visserligen att avgiftsnivåerna som har legat till grund för beräkning av avledningen ger större intäkter än vad som krävs för full avgiftsfinansiering. Avgiftsnivåerna skulle alltså kunna sänkas vilket bör innebära mindre avledning. Om endast lätt trafik skall betala är hel finansiering genom vägtullar ändå enligt vår bedömning helt utesluten.

När det gäller delfinansiering genom tullar kan konstateras att de tunga lastbilarna i Vägverkets samhällsekonomiska kalkyl utgör ca 29 procent av trafiken och betalar tre gånger så hög avgift som övriga fordon. Mer än hälften av intäkterna kommer från den tunga trafiken. När så stor andel av intäkterna försvinner försämras utfallet radikalt. Om avgiften höjs för den lätta trafiken i syfte att ersätta intäkter från tung trafik ökar avledningseffekten vilket i sin tur påverkar intäkterna negativt. En hög avledningseffekt innebär också sämre uppfyllelse av de transportpolitiska målen eftersom fler väljer en farligare och långsammare väg. Ur samhällsekonomisk synvinkel är det önskvärt att så många som möjligt väljer den nya och säkrare vägen. Vägverkets alternativ med 17,5 meter bred fyrfältsväg (det alternativ som kostnadsmässigt ligger något under nu beräknade kostnader) och full avgiftsfinansiering innebär att den lätta trafiken genererar ett årligt intäktstillöande om knappt 84 miljoner kronor.¹⁵ Det motsvarar omkring 53 procent av kostnaderna för projektet. Avgiftsnivån för ett lätt fordon blir då 0,89 kr/km. Vid denna avgiftsnivå väljer 26 procent av de lätta fordonen annan väg.

¹⁴ 2004 års prisnivå inklusive produktionsstöd.

¹⁵ Vi utgår här från den samhällsekonomiska kalkylen som ger högre intäkter än den företagsekonomiska.

Andra alternativ för att kompensera intäktsbortfallet från tunga lastbilar skulle kunna vara att förlänga amorteringstiden eller minska den del som finansieras med avgifter till en ännu mindre andel. Här bör anmärkas att den amorteringstid som Vägverket utgått från, 30 år, är längre än de 25 år som skall vara vår utgångspunkt enligt direktiven. Problemet med dessa två alternativa tillvägagångssätt är att kostnaden för systemet i förhållande till intäkterna blir hög. Det krävs ett fullt utvecklat avgiftssystem även om det endast är lätt trafik som omfattas av systemet. Kostnaderna för drift av systemet kan visserligen antas minska något på grund av att antalet fordon som betalar blir färre. Enligt Vägverkets utredning uppgår kostnaden för systemet till mellan 25 och 28 procent av intäkterna vid 50 procents anslagsfinansiering. Om andelen avgiftsfinansiering sänks eller amorteringstiden förlängs annat än marginellt blir dessa relationer än mer besvärande.

Sammanfattningsvis konstaterar vi att redan Vägverkets utredning, som utgår från att alla fordon skall betala, visar att förhållandena på den aktuella vägsträckan är sådana att det är svårt att få till stånd en finansiering med vägtullar med acceptabla avledningseffekter och en inte alltför hög kostnad för betal-systemet i förhållande till intäkterna. Det är enligt vår bedömning inte möjligt att kompensera intäktsbortfallet från tung trafik utan att de negativa effekterna blir oacceptabla. Vägtull som endast omfattar lätta fordon bör därför inte införas på sträckan. Som framgår i föregående avsnitt kan det dessutom förväntas bli problem att få acceptans för sådana vägtullar. Det understryker utredningens slutsats. Ett stort motstånd mot en vägtull kan också i sig innebära att avledningen ökar vilket i sin tur medför ytterligare intäktsminskning.

10 Alternativa handlingsvägar

10.1 Summering av utredningens slutsatser

Vår grundinställning är att en ökad finansiering av vägar genom vägtullar eller vägavgifter (oavsett om dessa statsrättsligt är skatter eller avgifter) bör övervägas. Om möjligt bör ett generellt angreppssätt anläggas hellre än att söka lösningar för enstaka projekt.

Som framgår av föregående kapitel bedömer vi att det inte finns förutsättningar för vägtullsfinansiering av E6 i norra Bohuslän. En viktig utgångspunkt för vårt ställningstagande är de begränsningar som av juridiska skäl gäller för att ta betalt av tung trafik så länge vi deltar i vinjettsamarbetet. Förhållandena på den aktuella vägsträckan är avgörande för vilka möjligheter det finns att införa vägtullar för lätt trafik. Vår slutsats om E6 skall därför inte förstås som att det generellt är omöjligt eller olämpligt att införa vägtullsystem som endast innefattar lätt trafik.

På sikt behöver Sverige ett nytt system för att ta betalt av tung trafik. Mycket talar enligt vår mening för att eurovinjetten bör ersättas av en kilometerskatt för tunga lastbilar. Det skulle ge goda verktyg att styra trafiken. Vi har i kapitel 8 konstaterat att det inom ramen för ett kilometerskattesystem också finns utrymme för att finansiera infrastruktur. Huruvida en kilometerskatt skall införas eller inte är en politisk fråga. Nyligen har regeringen tagit ställning för att kilometerskatt bör införas. Regeringens ställningstagande är dock villkorat av att fortsatta analyser inte visar på orimliga konsekvenser för regioner och näringar. Det är således inte slutligt avgjort att en kilometerskatt kommer att införas.

Vi lämnar i detta kapitel en samlad bild av vilka olika möjligheter som finns att införa vägtullar och vägavgifter. Den eurovinjett som i dag tas ut av tunga lastbilar med stöd av lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon har stor betydelse för handlingsfriheten. Vi beskriver därför handlingsutrymmet utifrån två

huvudscenarier; med eller utan eurovinjett. Beskrivningen utgår från eurovinjettdirektivets nya lydelse som med all sannolikhet kommer att antas av rådet inom kort.

10.2 Handlingsalternativ med bibehållen eurovinjett

Eurovinjettdirektivet tillåter som huvudregel inte att avståndsberoende vägtull och tidsbaserad vägavgift tas ut samtidigt. Sverige kan därför inte ta ut vägtull av tunga lastbilar på de vägar där eurovinjett (gemensam vägavgift) tas ut. För närvarande gäller den begränsningen hela vägnätet eftersom vi tar ut eurovinjett av svenska lastbilar för hela vägnätet. I avtalet som styr vinjettsamarbetet, vinjettavtalet, har vi förbundit oss att ta ut eurovinjett på motorvägarna. Vinjettsamarbetet förlorar sin betydelse om inte de viktigaste vägarna i de deltagande länderna omfattas. Det är därför inte sannolikt att vi kan få till stånd en ändring av avtalet så att det blir tillåtet att lyfta ut en motorväg från samarbetet och istället införa vägtull där. Så länge vi deltar i vinjettsamarbetet är möjligheterna att införa vägtullar för tunga lastbilar därför begränsade.

För broar, tunnlar och bergspass är det enligt eurovinjettdirektivet tillåtet att ta ut vägtull och vägavgift samtidigt. Det innebär att vi även i fortsättningen kan finansiera sådana projekt med vägtullar som omfattar tunga lastbilar och samtidigt ta ut eurovinjett.

Ändringen av eurovinjettdirektivet kommer att innebära att det finns utrymme för att utveckla vinjettsamarbetet i vissa avseenden. Direktivet tillåter att eurovinjett tas ut på hela vägnätet inte bara av lastbilar som är registrerade i Sverige utan även av utländska lastbilar. Sverige bör arbeta för en justering av vinjettavtalet så att denna möjlighet kan utnyttjas. På så vis skulle vi kunna avskaffa den nackdel som de svenska lastbilarna i dag har genom att de får betala eurovinjett för hela vägnätet medan övriga lastbilar endast betalar för motorvägar och vissa andra vägar. Problem med att utländska lastbilar använder mindre vägar för att slippa att betala eurovinjett skulle därmed också kunna undvikas. Det skulle dessutom innebära ökade intäkter. Sverige kan också överväga om det är lämpligt att arbeta för en överenskommelse om att höja avgiftsnivåerna till de nya maximinivåerna enligt direktivet. En höjning av nivåerna skulle innebära en intäktsökning för staten

(enligt Skatteverkets preliminära beräkningar en intäktsökning om ca 30 procent), men också en kostnadsökning för åkerinringen och i förlängningen för näringslivet som helhet.

I eurovinjettdirektivet finns en bestämmelse som klargör att direktivet inte hindrar icke-diskriminerande tillämpning av särskilda avgifter för stadstrafik. Även icke-diskriminerande tillämpning av avgifter som är särskilt utformade för att motverka tids- och platsrelaterad trafiköverbelastning eller miljöeffekter är tillåtna. De får tillämpas även på väg som ingår i det trans-europeiska vägnätet under förutsättning att den korsar ett stadsområde.

För andra fordon än tunga lastbilar kan nationella system med vägavgifter eller vägtullar införas. Hela eller delar av vägnätet kan omfattas. Analysen avseende E6 delen Rabbalshede–Hogdal (se kapitel 9) visar att problem kan uppstå om en enstaka sträcka beläggs med vägtull. Trafikanterna kan välja alternativa vägar som är sämre ur trafiksäkerhets- eller miljösynpunkt. Betalsystemet kan också bli dyrt i förhållande till intäkterna. I detta sammanhang utmärks en väg som är lämplig för vägtullsfinansiering av att det är mycket trafik med lätta fordon. Vägen bör dessutom vara attraktiv i förhållande till alternativa vägar. Så är fallet t.ex. om alternativa vägar är längre, har lägre hastighetsbegränsning och är sämre ur trafiksäkerhetssynpunkt.

I samtliga situationer som beskrivs ovan där vägtull eller vägavgift kan tas ut måste hänsyn också tas till den statsrättsliga gränsdragningen mellan skatter och avgifter. Är det fråga om en väg som har finansierats med anslag och redan har ställts till medborgarnas förfogande har vi statsrättsligt att göra med en skatt. Regleringen måste då införas genom skattelagstiftning som beslutas av riksdagen. Det innebär begränsad flexibilitet och krav på en mer komplicerad administrativ procedur än vid ett avgiftssystem. Se vidare avsnitt 7.2 och 9.2.2.

10.3 Handlingsalternativ om vi avstår från att ta ut eurovinjett

Vill Sverige avskaffa eurovinjetten kan vi säga upp vinjettavtalet. Uppsägningstiden är nio månader. En annan möjlighet är att vara kvar i samarbetet utan att ta ut eurovinjett. Även i det fallet krävs en underrättelse nio månader i förväg. Tyskland har valt det

sistnämnda alternativet. Fördelarna med att vara kvar i samarbetet trots att eurovinjett inte tas ut är att insynen i samarbetet bibehålls och att möjligheten att börja ta ut eurovinjett igen inte försvinner. Om Sverige säger upp avtalet eller avstår från att ta ut eurovinjett får vi enligt avtalet inte införa en ny tidsberoende nationell vägavgift för tunga lastbilar.¹

Sverige kan däremot ersätta eurovinjetten med avståndsberoende vägtull. Som framgår av avsnitt 8.10.2 anser utredningen att mycket talar för att eurovinjetten på sikt kommer att ersättas med kilometerskatt för tunga lastbilar på hela eller större delen av vägnätet. Förändringarna av eurovinjettdirektivet innebär att det kommer att bli möjligt att utforma ett system som är anpassat till Sveriges förhållanden. Huvuddragen i Vägtrafikskatteutredningens principförslag om kilometerskatt kan tjäna som utgångspunkt för det fortsatta arbetet, men många frågor återstår att utreda. Om det skall vara möjligt att införa kilometerskatt inom överskådlig tid bör arbetet därför inledas snarast.

En kilometerskatt bör vara marginalkostnadsbaserad så att de som beslutar om transporter tvingas beakta även miljöpåverkan och liknande externa effekter av den aktuella transporten. Vi anser att ett kilometerskattesystem också bör kunna användas för finansiering av infrastruktur. Om det i en region finns betalningsvilja för att möjliggöra en viss investering bör det vara möjligt att göra en överenskommelse om att finansiera investeringen eller del av den med förhöjd kilometerskatt under en begränsad tid. Ett kilometerskattesystem bör inte omfatta lätt trafik, i vart fall inte inom överskådlig tid. För att lätt trafik skall kunna bidra till finansieringen bör det därför övervägas om kilometerskattesystemet skall kompletteras med avståndsberoende vägtull eller tidsbaserad vägavgift för sådan trafik. I avsnitt 8.10.3 lämnar vi en översiktlig beskrivning av hur en finansierande kilometerskatt kan se ut.

I stället för att ersätta eurovinjetten med kilometerskatt skulle man kunna överväga att införa vägtull på ett antal vägsträckor. Utgångspunkten är enligt eurovinjettdirektivet att hela det transeuropeiska vägnätet skall omfattas. Om vägtullar endast införs på delar av nätet får undantaget för övriga delar inte leda till diskriminering av internationell trafik. Tung och lätt trafik kan omfattas. De aktuella vägarna bör vara lånefinansierade så att väg-

¹ Artikel 17 och 18 i vinjettavtalet.

tullen inte behöver tas ut som skatt. Vägtullarna kan då utformas som avgiftssystem liknande de som finns på förbindelserna över Svinesund och Öresund. Det finns beprövad teknik som kan användas för att ta upp avgiften. Avgiftsbetalning kan ske anonymt vilket är en fördel ur integritetssynpunkt.

En betydande nackdel med vägtull på enstaka vägsträckor är risken för avledning av trafik från de avgiftsbelagda vägarna till det angränsande vägnätet. De vägar som är aktuella att ta ut vägtull på måste vara attraktiva i förhållande till alternativa vägar. Utöver de broar där vägtull redan tas ut är det sannolikt främst på motorvägar som vägtullar kan övervägas. Det krävs att det är mycket trafik på vägen så att avgifterna kan hållas nere. Hög andel tunga lastbilar är i detta sammanhang en fördel eftersom det är en trafikantgrupp som generellt sett är mindre priskänslig än privatbilisterna. Om realistiska alternativ till den tullbelagda vägen inte saknas finns det risk att vägen underutnyttjas till följd av tullen. Effekter av avledning i form av vägslitage, trafiksäkerhet och miljöpåverkan blir särskilt allvarliga om tunga fordon använder mindre vägar som inte är avsedda för sådana fordon.

Eurovinjetten innebär intäkter om ca 650 miljoner kronor per år. Det skulle krävas vägtull på ett antal vägsträckor för att generera motsvarande intäkter. Som exempel kan nämnas att vägtull på E6 sträckan Rabbalshede–Hogdal för tung och lätt trafik enligt Vägverkets bedömning skulle generera årliga intäkter på i storleksordningen 120–170 miljoner kronor² vid avgiftsnivåer där avledningen av trafik anses acceptabel.

Som framgår i föregående avsnitt finns i eurovinjettdirektivet en bestämmelse som slår fast att direktivet inte hindrar icke-diskriminerande tillämpning av särskilda avgifter för stadstrafik och avgifter som är särskilt utformade för att bl.a. motverka trängsel. Förutsättningarna för att införa tätortsavgifter, trängselskatt eller liknande bör därför inte påverkas av om vi tar ut eurovinjett eller inte.

² Exklusive moms och utan hänsyn till kostnader för betalssystemet.

Kommittédirektiv



Utredning om avgifter på planerade och nya sträckor av väg E6 i Västra Götalands län

**Dir. nr
2004:103**

Beslut vid regeringssammanträde den 8 juli 2004

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att undersöka förutsättningarna för att införa avgifter för trafikanter på planerade och nya sträckor av väg E6 i Västra Götalands län. Utredaren skall överväga och lämna förslag till hur införandet av avgifter på väg E6 i Västra Götalands län kan organiseras.

Bakgrund

Långsiktig planering av transportinfrastruktur

Regeringen beslutade den 3 oktober 2001 propositionen Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem (prop. 2001/02:20). Riksdagen biföll den 14 december 2001 regeringens förslag (bet. 2001/02:TU2, rskr. 2001/02:126). Den 14 mars 2002 beslutade regeringen att uppdra till Banverket, Vägverket och länen att upprätta långsiktiga planer för transportinfrastrukturen. Regeringen beslutade den 30 april 2003 om tilläggsuppdrag till Vägverket och Banverket.

Förslag till långsiktiga planer för transportinfrastrukturen redovisades för regeringen den 4 augusti 2003. Efter utvärdering och granskning av förslagen har regeringen den 19 februari 2004 beslutat dels att fastställa slutliga planeringsramar för läns-transportplanerna, dels att fastställa Banverkets förslag till nationell banhållningsplan och Vägverkets förslag till nationell väghållningsplan.

Regeringen har i propositionen Utökade planeringsramar för väg- och järnvägsinvesteringar 2004–2015 (prop. 2003/04:95)

föreslagit riksdagen att utvidga den ekonomiska planeringsramen för investeringar i nationella vägar under perioden 2004–2015 från 39 miljarder kronor till 42,1 miljarder kronor. Riksdagen har beslutat i enlighet med propositionen (bet. 2003/04:TU10, rskr. 2003/04:266). Regeringen har på tilläggsbudget i samband med 2004 års ekonomiska vårproposition (prop. 2003/04:100) föreslagit att ett antal prioriterade projekt får finansieras med lån för att möjliggöra tidiga byggstartar. Dessa vägprojekt är belägna i Västra Götalands län på vägarna E6, E20, Rv40, Rv44, Rv45 och Rv49.

Avgiftsfinansiering av vägar

En möjlighet att avlasta statsbudgeten beträffande finansiering av investeringar är att ta ut avgifter av trafikanterna. I 29 § väglagen (inkl. övergångsbestämmelser) ges regeringen möjlighet att besluta att avgifter får tas ut för användande av väg som färdigställts efter den 1 juli 1988.

Frågan om avgiftsfinansiering är kopplad till det allmänna systemet för avgifts- och skatteuttag av transportsystemet. I prop. 2001/02:20 refereras de långsiktiga principer som fastslogs i 1998 års transportpolitiska beslut. Dessa innebär att de skatter och avgifter som tas ut av trafiken, och är transportpolitiskt motiverade, skall idealt motsvara trafikens samhällsekonomiska marginalkostnader och bidra till att de transportpolitiska målen nås. Regeringen arbetar på olika sätt för att förändra avgifts- och skatteuttaget i denna riktning. Ett exempel på detta är Vägtrafikbeskattningsutredningen (dir. 2001:12) som den 27 maj 2004 lämnade sitt slutbetänkande (SOU 2004:63), vilket bl.a. tog upp frågan om införande av en kilometerskatt för tung trafik. Ett annat exempel är det uppdrag som Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) och trafikverket har att utveckla underlaget för marginalkostnadsbaserade infrastrukturavgifter.

Inom EU pågår ett antal motsvarande processer som syftar till att genomföra de grundtankar om en effektiv och rättvis prisättning av trafiken som bl.a. förordas i vitboken om en gemensam transportpolitik (KOM(2001)370). För närvarande diskuteras ett förslag om att revidera Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/62/EG av den 17 juni 1999 om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer (Eurovinjettdirektivet) i syfte att reglera möjligheterna att ta ut kilometerskatt och vägavgift för tunga fordon inom unionen. Det har också antagits ett direktiv

om driftskompatibilitet mellan elektroniska vägtullssystem (Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/52/EG av den 29 april 2004 om driftskompatibilitet mellan elektroniska vägtullssystem i gemenskapen), vilket kan underlätta en körsträcke baserad beskattning även på lätta fordon.

Uppdraget

Utredaren skall undersöka förutsättningarna för att införa avgifter för trafikanter på planerade och nya sträckor av väg E6 i Västra Götalands län.

Utredaren skall överväga och lämna förslag till hur införande av avgifter för användande av planerade och nya sträckor på väg E6 i Västra Götalands län kan organiseras. Möjligheten för regionala myndigheter, kommuner och organisationer att ha inflytande över avgiftssystemet skall prövas.

Utredaren skall föreslå taxa för fordon som skall bruka de nya vägsträckorna. Förslaget skall ha som utgångspunkt att avgifterna motsvarar kostnaderna för amorteringar och räntor för investeringen och att lånen skall vara återbetalda senast 25 år efter den tid när de nya vägsträckorna togs i bruk.

Utredaren skall klarlägga och värdera de trafikstyrande effekterna av ett avgiftssystem med avseende på miljö, trafiksäkerhet och samhällsekonomi, bl.a. hur trafiken på övriga vägnätet i den aktuella regionen påverkas om en avgift införs på de nya eller planerade sträckorna i Västra Götalands län. Utredaren skall också undersöka möjligheten till miljöstyrande avgifter och effekter av sådana. Vidare skall utredaren analysera hur en avgiftsbeläggning av en enskild vägsträcka förhåller sig till marginalkostnadsprincipen och en kilometerskatt för i första hand tunga fordon med hänvisning till Vägtrafikskatteutredningens förslag.

I samband med övervägandena om ett system för avgifter på väg E6 i Västra Götalands län bör hinder och möjligheter analyseras enligt gällande EG-rätt eller sådana rättsakter som är under behandling i ministerrådet.

Utredaren skall, vad gäller redovisning av förslagets konsekvenser för företag, samråda med Näringslivets regelnämnd.

Utredaren skall senast den 1 mars 2005 redovisa resultatet av uppdraget till regeringen.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om avgifter
på planerade och nya sträckor av väg E6 i
Västra Götalands län** **Dir. nr
2005:49**

Beslut vid regeringssammanträde den 21 april 2005.

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 8 juli 2004 att bemyndiga statsrådet Ulrica Messing att bl.a. tillkalla en särskild utredare med uppdrag att undersöka förutsättningarna för att införa avgifter för trafikanter på planerade och nya sträckor av väg E6 i Västra Götalands län (dir. 2004:103). Uppdraget skulle enligt de direktiv som fogades till beslutet ha redovisats senast den 1 mars 2005.

Med ändring av den beslutade tiden skall utredningen redovisa sitt uppdrag senast den 1 april 2006.

(Näringsdepartementet)



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

Program

2005-09-22

Utredningen om vägavgifter på E6

N 2005:06

Åsa Ståhl

Telefon 031-701 53 58

Telefax 031-774 11 18

E-post asa.stahl@industry.ministry.se

Program för hearingen *Behöver Sverige vägavgifter?*

Kl. 10.30–10.45 Kaffe

Kl. 10.45 Inledning

Anders Engdahl, särskild utredare, *Inledning*

Åsa Ståhl, utredningssekreterare, *Juridiska hinder och möjligheter*

Kl. 11.00 Vilka är problemen med dagens system för planering och finansiering av väginfrastruktur?

Hjalmar Strömberg, Vägverket *Kommer samhällsekonomiskt lönsamma åtgärder till stånd inom rimlig tid? Om exemplen E20 och Trollhättepaketet*

Magnus Nilsson, Svenska Naturskyddsföreningen *Planering eller huggsexa?*

Efter anförandena är ordet fritt. Utredningen önskar få bl.a. följande frågeställningar belysta.

- Ligger dagens satsningar på vägnätet på rätt nivå?
- Om så inte är fallet, vad beror det på?
- Hur kommer investeringsbehoven och tillgången till skattemedel för infrastruktursatsningar att se ut i framtiden?
- Baseras besluten på vad som är samhällsekonomiskt optimalt? Vilka andra faktorer har, eller borde ha, betydelse?
- Är det regionala och lokala inflytandet i processen tillräckligt?
- Vad innebär en osäker finansiering för möjligheten att driva vägprojekt effektivt?
- Hur ser problemen med finansiering av väginfrastruktur ut i andra länder? Kommer vi att få se en ökad användning av vägavgifter?

Kl. 12.30–13.30 Paus för lunch på egen hand

Kl. 13.30 Kan vägavgifter lösa problemen?

Anders Källström, Västsvenska Industri- och Handelskammaren
Handelskammarens förslag om vägavgifter

Jan Larsson, Finansdepartementet *Kilometerskatt – rättvist och effektivt?*

Efter anförandena är ordet fritt för en diskussion om för- och nackdelar med vägavgifter. Utredningen önskar få bl.a. följande frågeställningar belysta.

- Kan avgifter avse en eller flera enskilda vägar eller bör en generell lösning som gäller för alla vägar eller viss vägtyp i hela landet eftersträvas?
- Om enskilda vägar skall avgiftsbeläggas – vilken typ av vägar är lämpliga objekt?
- Är en vägavgift som tas ut för att finansiera en bro eller vägsträcka förenlig med marginalkostnadsprincipen?

- Finns det risk för att vägavgifter leder till för stora eller felaktiga investeringar i vägnätet?
- Vilka trafikanter bör omfattas av ett avgiftssystem? Finns det behov av rabatter eller undantag för vissa trafikantgrupper, t.ex. pendlare eller kollektivtrafik?
- Vilka faktorer är viktiga för att trafikanterna skall acceptera vägavgifter?
- Vad skall intäkterna användas till? Hur kan intäkterna styras till dessa ändamål?
- Trängselskattens syfte är att minska trängsel och förbättra miljön. Har även vägavgifter med annat huvudsyfte någon potential som ekonomiskt styrmedel för att minska transporternas miljöpåverkan (differentierad taxa som gynnar miljöbilar, internalisering av externa kostnader, undantag för kollektivtrafik etc.)?
- Vem bör ha inflytande över avgiftssystemet (regionala myndigheter, kommuner, organisationer)? Vilka frågor skall inflytandet i så fall avse?

Kl. 15.20 Anders Engdahl avslutar

Statens offentliga utredningar 2006

Kronologisk förteckning

1. Skola & Samhälle. U.
2. Omprövning av medborgarskap. Ju.
3. Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i hela landet. N.
4. Svenska partnerskap – en översikt. Rapport 1 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.
5. Organisering av regional utvecklingspolitik – balansera utveckling och förvaltning. Rapport 2 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.
6. Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt. En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande. UD.
7. Studieavgifter i högskolan. U.
8. Mångfald och räckvidd. U.
9. Kontroll av varor vid inre gräns. Fi.
10. Ett förnyat programkontor. U.
11. Spel i en föränderlig värld. Fi.
12. Rattfylleri och sjöfylleri. Ju.
13. Djurskydd vid hästavel. Jo.
14. Samernas sedvanemarker. Jo.
15. Detaljhandel med nikotinläkemedel. S.
16. Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor. Fö.
17. Ny häkteslag. Ju.
18. Kustbevakningens personuppgiftsbehandling. Integritet – Effektivitet. Fö.
19. Att återta mitt språk. Åtgärder för att stärka det samiska språket. Ju.
20. Tonnageskatt. Fi.
21. Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen. Ju.
22. En sammanhållen diskrimineringslagstiftning. Del 1+2, särtryck av sammanfattningen, lättläst sammanfattning och daisy. Ju.
23. Nya skatteregler för idrotten. Fi.
24. Avgift för matservice inom äldre- och handikappomsorgen. S.
25. Arbetslivsresurs. Ett statligt ägt bolag efter sammanslagning av Samhall Resurs AB (publ) och Arbetslivstjänster. N.
26. Sverige som värdland för internationella organisationer. UD.
27. Stöd till hälsobefrämjande tandvård. S.
28. Nya upphandlingsregler 2. Fi.
29. Teckenspråk och teckenspråkiga. Kunskaps- och forskningsöversikt. S.
30. Är rättvisan rättvis? Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet. Ju.
31. Anställ unga! U.
32. God sed vid lönebildning – Utvärdering av Medlingsinstitutet. N.
33. Andra vägar att finansiera nya vägar. N.

Statens offentliga utredningar 2006

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Omrövning av medborgarskap. [2]
Rattfylleri och sjöfylleri. [12]
Ny häkteslag. [17]
Att återta mitt språk. Åtgärder för att stärka det samiska språket. [19]
Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen. [21]
En sammanhållen diskrimineringslagstiftning.
Del 1+2, särtryck av sammanfattningen, lättläst sammanfattning och daisy. [22]
Är rättvisan rättvis?
Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet. [30]

Utrikesdepartementet

- Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt.
En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande. [6]
Sverige som världland för internationella organisationer. [26]

Försvarsdepartementet

- Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor. [16]
Kustbevakningens personuppgiftsbehandling. Integritet – Effektivitet. [18]

Socialdepartementet

- Detaljhandel med nikotinläkemedel. [15]
Avgift för matservice inom äldre- och handikappomsorgen. [24]

- Stöd till hälsobefrämjande tandvård. [27]
Teckenspråk och teckenspråkiga.
Kunskaps- och forskningsöversikt. [29]

Finansdepartementet

- Kontroll av varor vid inre gräns. [9]
Spel i en föränderlig värld. [11]
Tonnageskatt. [20]
Nya skatteregler för idrotten. [23]
Nya upphandlingsregler 2. [28]

Utbildnings- och kulturdepartementet

- Skola & Samhälle. [1]
Studieavgifter i högskolan. [7]
Mångfald och räckvidd. [8]
Ett förnyat programkontor. [10]
Anställ unga! [31]

Jordbruksdepartementet

- Djurskydd vid hästavel. [13]
Samernas sedvanemarker. [14]

Näringsdepartementet

- Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i hela landet. [3]
Svenska partnerskap – en översikt.
Rapport 1 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. [4]
Organisering av regional utvecklingspolitik – balansera utveckling och förvaltning.
Rapport 2 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. [5]
Arbetslivsresurs.
Ett statligt ägt bolag efter sammanslagning av Samhall Resurs AB (publ) och Arbetslivstjänster. [25]
God sed vid lönebildning – Utvärdering av Medlingsinstitutet. [32]
Andra vägar att finansiera nya vägar. [33]