

EFTER VALET

Liten PM om trängsel-/framkomlighetsavgifter

2002-09-12/mn

UTGÅNGSPUNKTER FÖR POLITISKA UPPGÖRELSE EFTER VALET 2002 OM ATT SNABBT INFÖRA TRÄNGSEL-/FRAMKOMLIGHETSAVGIFTER I STOCKHOLMSREGIONEN

1. Avgifterna måste leda till att bilköerna snabbt försvinner. Det förutsätter att avgiftsnivåerna löpande kan justeras efter trafikutvecklingen så att nybildade trafikproppar snabbt kan elimineras. Extremt viktigt för introduktionsfasen och därmed för den allmänna acceptansen.
2. Systemet måste vara så utformat att distributionstrafik och kollektivtrafik prioriteras framför privatbilism där vägutrymmet inte räcker åt alla. Den bästa lösningen är sannolikt att alla bilar debiteras samma avgift oavsett storlek, ägare, miljöprestanda etc, att man inför maxavgifter per dygn och fordon samt att högsta möjliga momssats ingår i avgiften.
3. Systemet måste snabbt kunna införas (= tas i drift senast 2005, dvs ett år före nästa val). Högsta växel på alla plan (juridik, upphandling av utrustning, organisation m m) samtidigt är därför nödvändigt.
4. Det ekonomiska överskottet från systemet måste på något sätt stanna kvar i regionen.
5. Kontrollen över hela systemet (inkl överskottet) måste så snart som möjligt anförtros lokala beslutsfattare. Sannolikt är Stockholms läns landsting den mest lämpade aktören.
6. Betalningsansvaret måste (precis som för P-böter) läggas på bilens ägare.

TÄNKBAR HANTERING

STEG 1 – staten styr (2002-2010)

1. Riksdagen beslutar att genom lag införa trängsel-/framkomlighetsavgifter i Stockholms län senast hösten 2005, alternativt om en lag som ger regeringen rätt att införa sådana avgifter.
2. Lagen bör vara temporär, dvs den bör automatiskt upphöra att gälla t ex 2010.
3. Regeringen ges rätt att överlåta på någon myndighet (lämpligen länsstyrelsen i samråd med riksskatteverket och vägverket) att besluta om systemets detaljerade utformning (teknik, exakt geografisk omfattning m m) samt att inom vissa ramar med jämna mellanrum (t ex varje kvartal) justera avgifterna så att förändringar i trafikflödena kan pareras och köer undvikas.
4. Överskottet från systemet öronmärks som ett ospecificerat bidrag till SL genom ett särskilt avtal mellan staten och Stockholms läns landsting. I lagtexten villkoras ett beslut från staten om att införa trängsel-/framkomlighetsavgifter till existensen av ett sådant avtal. Alternativt skrivs det direkt in i lagen att överskottet ska gå till SL.
5. Avgiften beläggs med högsta möjliga momssats.
6. Regler för förmånsbeskattning ses över så att arbetsgivare blir skyldiga att ta upp trängsel-/framkomlighetsavgifter som betalats för anställdas privatresor som skattepliktig förmån.

STEG II – regionen tar över (2011-)

Så snart som möjligt ersätts den temporära lagen med en ny, generell lagstiftning som ger regeringen rätt att på begäran av kommun/landstingskommun införa trängsel-/framkomlighetsavgifter inom ett specificerat område. För att avgifter ska kunna införas krävs således att både staten och kommunen/landstingskommunen är överens om utformningen. I regeringsbeslutet/uppgörelsen regleras vem som beslutar om förändringar i systemet liksom vem som styr över överskotten. Moms- och andra skatteregler består.

BEGREPP OCH DEFINITIONER

En anledning till att diskussionen om trängsel-/framkomlighetsavgifter är så stökig är att det saknas en sammanhållen begreppsapparat. Det vore bra om alla aktörer använde olika begrepp på ungefär samma sätt och att man dessutom försökte utmönstra vissa begrepp som riskerar att öka förvirringen. En lagstiftning på området skulle givetvis reda ut frågan.

Begrepp som jag har sett:

- | | | |
|---|--|---|
| <input type="checkbox"/> biltullar | <input type="checkbox"/> miljöinriktade bilavgifter | <input type="checkbox"/> trängselavgifter |
| <input type="checkbox"/> vägtullar | <input type="checkbox"/> vägavgifter | <input type="checkbox"/> framkomlighetsavgifter |
| <input type="checkbox"/> differentierade vägtullar | <input type="checkbox"/> differentierade vägavgifter | |
| <input type="checkbox"/> bilavgifter | <input type="checkbox"/> miljöstyrande vägavgifter | |
| <input type="checkbox"/> miljödifferentierade bilavgifter | | |

Grovt sett kan man definiera tre principiellt olika avgiftssystem:

1. Fiskala system med givet intäktsmål (Dennispaketets biltullar, Öresundsbron, Oslos bompeng)

Utformningen styrs av huvudsyftet: att dra in pengar från trafikanterna för att betala investering och ibland även drift av en viss väganläggning. Positiva miljöeffekter genom att bilåkande i allmänhet blir dyrare. Ger ofta helt snurriga effekter från trafikflödessynpunkt och försämrar trafiksystemets effektivitet. Avgifterna är oftast differentierade efter fordonens vikt, i enstaka fall även efter tidpunkt på dygnet. Innehåller ofta rabattsystem för fordon som ofta passerar. Avgiftsintäkterna undantagslöst öronmärkta till ett visst ändamål, oftast avbetalning på själva väginvesteringen eller någon anslutande satsning.

Jag skulle vilja att man kallar den här typen av system **BILTULLAR** eller **VÄGTULLAR**.

2. Avgifter baserade på beräknade externa marginalkostnader

Den s k KomKom-utredningen (från 1997) innehöll ett räkneexempel med den här typen av avgifter. Existerar fortfarande endast på ritbordet.

Tanken är att ta ut avgifter baserade på den s k externa marginalkostnaden, dvs den extrakostnad en ytterligare trafikrörelse orsakar övriga samhället i form av ytterligare trängsel, vägslitage, utsläpp, bullerstörning, olycksrisker m m. Genom att – som det heter – fullt ut internalisera de externa kostnaderna ska alla trafikanter ges korrekta incitament att ständigt agera på bästa sätt, samhällsekonomiskt sett. Varvid hela den befintliga infrastrukturen, fordonsparken etc ska komma att utnyttjas helt perfekt från samhällsekonomisk synpunkt (förutsatt att man har beräknat värdet av alla externaliteter korrekt) genom att vägsystemets externa effekter minimeras.

Avgiften differentieras kraftigt beroende på enskilda fordons prestanda, vägens kondition, trafiksituationen vid olika tillfällen, aktuell bullerstörningsbild vid vägsträckan etc, etc. Förutsätter en ganska sofistikerad teknik av den typ som f n prövas i det s k PROGRESS-projektet i Göteborg – fordon utrustade med GPS/GSM-system med datorer som kan differentiera avgiftsuttaget.

OBS – De flesta av de studier om möjligheterna med avgifter på vägtrafiken som gjorts under senare år i vårt land bl a av SIKKA och Naturvårdsverket baseras på detta perfekta tillstånd!

Observera - detta är inte några trängselavgifter utan har ett mera långtgående syfte. I storstadsområden kommer avgiftsnivån nästan helt att styras av trängselfaktorn.

På sikt är det dock troligt att hela trafikbeskattningen kommer att läggas om i denna riktning. Beträffande den tunga trafiken är processen i full gång. Schweiz har redan infört en modern km-skatt för all tung trafik, baserad på den samhällsekonomiska marginalkostnaden. Tyskland och en rad andra länder (bl a Sverige) är på gång. I förlängningen kan man räkna med att nuvarande höga drivmedelsskatter sänks och ersätts av km-skatter. Fram till det senaste valet förberedde Nederländerna en sådan omläggning för alla fordon, dvs även personbilar.

Normalt brukar det anses att den här typen av avgifter ska behandlas som icke-öronmärkta, statliga skatter precis som nuvarande drivmedelsskatter. Ett skäl är just att logiken talar för att staten bör flytta trafikbeskattningens tyngdpunkt från drivmedelsskatter till den från styrningssynpunkt mera träffsäkra km-skatten. (I Schweiz finns en annan beskattningstradition och här har km-skatten öronmärkts främst för stora järnvägsprojekt.) Observera: Om övergången från drivmedelsskatter till km-skatter slår igenom i Sverige kommer staten indirekt att införa en trängselbeskattning utanför regionens kontroll och där intäkterna direkt går till statskassan!

Tyvärr finns det ingen riktigt bra beteckning på denna ”internalisering av externkostnader”-avgiftsmodell. Ibland används begreppet ”road pricing”, men i engelsk vokabulär (eller i nordisk översättning till t ex ”vegprising”) har det en vidare innebörd. Jag föreslår att man använder begreppet **ALLMÄN KM-SKATT** eftersom den grundläggande idén är att beskattningen ska baseras på körsträckan och omfattas både tunga och lätta fordon blir km-skatten allmän..

3. Trängsel-/framkomlighetsavgifter

Syftar i princip enbart till att eliminera trängselproblemen (men uppnår samtidigt de flesta av de syften system enligt pkt 2 vill uppnå). Har tillämpats fullt ut endast i Singapore. I februari 2003 införs i kärnan av London ett ganska fyrkantigt avgiftssystem som i juridisk mening kallas ”congestion charging”. Londonmodellen lär dock inte avskaffa stadens bilköer, snarare kommer köerna att flyttas runt eftersom systemet bara omfattar en mindre del av stan.

Tekniskt är Singaporesystemet egentligen enbart en stadsvariant av reguljära, helautomatiska avgiftssystem som finns vid t ex Öresundsbron. London tänker basera sitt system på videoregistrering av nummerskyltar (en av flera dubiösa saker med denna satsning).

I Singapore är avgiften differentierad för olika fordon i 7-8 kategorier, dock inte alls efter miljöprestanda. Motivet för differentieringen är oklart eftersom trängseffekten påverkas ganska lite av t ex hur tungt ett fordon är. Differentieringen innebär samtidigt att det helautomatiska systemet träffsäkert måste kunna skilja mellan olika fordonstyper.

I ett trängselavgiftssystem skulle man kunna differentiera avgiften beroende på t ex miljöprestanda eller vikt. Frågan är dock hur stor den reella vinsten är av en mer eller mindre långt driven differentiering den dominerande variabeln måste likväl vara trängselsituationen. Likaså kan man ifrågasätta det meningsfulla från styrsynpunkt att överhuvudtaget lägga avgift på yrkestrafik. För en stor del av denna, t ex transporter av tyngre varor, är priskänsligheten sannolikt nära noll, dvs trafiken påverkas inte av avgiften, som därför enbart kommer att fungera som en extra skatt som kommer att belasta näringslivet utan några vinster för samhället i stort. I princip kunde man utesluta yrkestrafik (och kollektivtrafik) ur systemet. Fast då skulle man få en annan sorts differentiering som kan vara svår att hantera. Det mesta talar därför för att ha en flat, enhetlig avgift för alla bilar, oavsett vikt, storlek, miljöprestanda etc. Med bara en tariff minskas risken för feldebitering till ett minimum.

Den differentiering man planerar i London är att ge 90 procents rabatt till fordon vars ägare bor inom avgiftsområdet, givetvis ett rent politiskt grepp för att öka acceptansen.

I Singapore (som såvitt jag förstår inte har något som liknar kommuner) betraktas intäkterna som reguljära, statliga skatter och går rakt in i den statliga budgeten. I London kommer pengarna att kontrolleras av (den eljest ekonomiskt mycket vingklippte) borgmästaren. Enligt den brittiska lagstiftningen måste dock pengarna under en första tioårsperiod satsas på kollektivtrafik. Därefter får de lokala myndigheterna använda dem fritt.

Det finns starka argument för att intäkterna från ett system med trängsel-/framkomlighetsavgifter på detta sätt stannar inom den region där avgifterna tas ut. Avgiften syftar ju inte till att öka skatteuttaget utan är ett styrmedel. Med ett avgiftssystem i Stockholmsområdet kommer säkert minst 99 procent av avgiftssumman att betalas regionens bilister. Ju smartare systemet är utformat, desto lägre blir intäkterna. Å andra sidan lär trängsel i trafiken vara ett permanent fenomen i storstäderna, dvs trängselavgifter kommer sannolikt att i praktiken kunna fungera som en minst lika stabil intäktskälla som inkomstskatten eller mervärdesskatten.

Begreppet **TRÄNGSELAVGIFTER** är numera väletablerat och återfinns ju t ex i regeringens tilläggsdirektiv till Stockholmsberedningen. Ett möjligen ännu bättre namn skulle vara **FRAMKOMLIGHETSAVGIFTER** som beskriver vad man som bilist betalar för. Prefixet ”miljöstyrande” bör utmönstras – alla avgifter kan sägas vara miljöstyrande. Risken är att det snarare utnyttjas för att dölja svagheten hos lösningar som inte är nämnvärt miljöstyrande.

TEKNIK

Traditionell vägtullsteknik

För trängsel-/framkomlighetsavgifter enligt modell 3 ovan kan man använda i princip samma teknik som för traditionella biltullar, dvs avgiften debiteras automatiskt vid ett antal punkter i vägsystemet. För att kunna beivra smitaren men också för att hantera tvister om felaktigheter vid debiteringen krävs att fordonens registrerings skyltar videofotograferas. Denna lösning har företaget Combitech Traffic Systems med huvudkontor i Jönköping flera gånger sagt sig kunna leverera på 12-24 månader. Det finns flera konkurrerande leverantörer på andra håll i världen.

GPS/GSM-system

För kontinuerlig debitering enligt modell 2 ovan krävs den typ av lösning som just nu prövas i full skala inom PROGRESS-projektet i Göteborg. Med hjälp av GPS-systemet får bilens dator reda på var den befinner sig och via GSM-nätet informeras datorn löpande om vad det kostar att köra på det aktuella vägavsnittet för den aktuella bilen vid det aktuella tillfället.

Betalningen kan (såvitt jag förstår) ske på samma sätt i bägge systemen, dvs antingen debiteras man löpande genom att pengar dras från ett cashcard som finns i bilen eller betalar man i efterhand mot faktura. I det första fallet är det sannolikt inte nödvändigt att elektroniskt lagra information om hur en bil har kört, under förutsättning att trafikanten accepterar en liten risk för att tekniken går i spinn och snabbt tömmer kortet. Vid fakturabetalning är det tvärtom angeläget att information om körningen lagras, helst både centralt och i bilen så att man kan lösa eventuella tvister. Företag är säkert angelägna om att få full information om hur deras fordon har nyttjats.

JURIDIK

Enligt nuvarande lagstiftning är det tillåtet att ta ut vägtull för att betala en ny väg. Väglagen 29 § säger: *”Regeringen kan bestämma att avgift får tas ut för begagnande av väg.”*

Ordet ”avgift” är centralt. I regeringsformens mening är ”avgift” något man betalar för att erhålla en tjänst från samhället, t ex sophämtning, sjukvård, daghem – eller rätten att köra på en ny väg som ska betalas av trafikanterna. Det som ovan kallas vägtullar eller biltullar är således att betrakta som en avgift och något som regeringen redan idag kan besluta om att införa (detta är skälet till att man har spekulerat om att försöka ordna finansieringen av Förbifart Stockholm med hjälp av vägtull, vid sidan av den ordinarie infrastrukturplaneringen).

En avgift som syftar till att styra bilistens beteende är däremot i juridisk mening att betrakta som en skatt. Enligt 8 kap 3 § regeringsformen ska föreskrifter om bl a skatter meddelas genom lag. Enligt 8 kap 11 § RF kan riksdagen delegera till regeringen att reglera trafiken med föreskrifter, men ska man ta ut något som definieras som skatt måste riksdagen kopplas in. Utredningen om miljöstyrande vägavgifter 1998:169 konstaterade för sin del:

”Det får således konstateras att möjligheterna till delegation enligt 8 kap 11 § regeringsformen inte är någon framkomlig väg för att ge kommunerna inflytande över de miljöstyrande vägavgifterna.”

I den enkät SNF gjorde med riksdagspartierna 2002 säger dock samtliga partier ”Ja” till tanken att göra det möjligt för kommuner och landsting att införa trängselavgifter. (m svarade ”Avstår” och fp ville i efterhand ändra sitt svar till något som mest liknade God dag yxskaft). Den lagtekniska vägen dit förefaller dock kräva en grundlagsändring som dels inte kan träda i kraft förrän efter nästa riksdagsval, dels, enligt konstitutionell tradition, i praktiken kräver att socialdemokrater och moderater är ense om ändringen.

Denna väg är mycket osäker och den enda säkert fungerande lösningen är förmodligen att införa avgifterna genom en direkt lag, beslutad i riksdagen. I ett sådant beslut måste man finna en mekanism som gör det möjligt att smidigt justera tarifferna, dvs utan att behöva koppla in riksdagen.

Ett andrahandsalternativ inom nuvarande regeringsform kan eventuellt vara att på något sätt ge regeringen möjlighet att ge klartecken enligt någon procedur som inte strider mot regeringsformen.

Juridiken är således ett formidabelt problem när det gäller att nå dit vi vill – ett system som helt kontrolleras av kommunerna eller landstinget.

VAD GÖR MAN MED PENGARNA DÅ?

Hur överskotten från trängselavgifterna används är egentligen en rent politisk fråga och har mycket liten effekt på hur väl systemet fungerar när det gäller att lösa trängselproblemen. I agitationen mot avgifterna spelar de påstådda fördelningseffekterna stor roll. Man säger att låginkomsttagare inte skulle ha råd att köra bil etc. Trängselavgifter ger definitivt fördelningseffekter (mindre ju lägre avgiftssumman är), men de är sannolikt inte särskilt stora, i varje fall inte på ”makronivån”. Trots att många uttalar sig tvärsäkert så är dock detta område rätt dåligt utrett och den som uttalar sig tvärsäkert är definitivt oiniterad.

Lasse Fridström vid Transportøkonomisk Institutt i Oslo gjorde för några år sedan en studie åt landstingets regionplane- och trafikkontor (”Vinnare och förlorare i olika typer av vägavgiftssystem: modellberäkningar för Oslo”). Hans slutsats (på lite konstig norsk svenska) var:

”Om man vågar generalisera dessa utredningsresultat för Oslo, så får man säga att vägavgifter nog inte innebär någon särskilt starkt reducerad mobilitet inom låginkomstfamiljerna, utan att det är snarare höginkomsthushållen som skulle tvingas (eller välja) ändra sitt resebeteende, därför att dessa i mycket högre utsträckning använder bil i rusningstiden och därför i större mån skulle drabbas av samhällsekonomiskt optimaliserade vägavgifter.

Om man istället beaktar de resenärer som inte ändrar sitt beteende, så vill utgifterna till vägavgifter så att säga väga tyngre, i relation till hushållsbudgeten, inom låginkomstgrupperna. först och främst av detta skäl vill inkomstfördelningen, efter betalning av vägavgift, ändra sig i mindre gynnsam riktning. men denna försämring i fördelningen kan i princip omvändas till en förbättring, om man har vilja och möjlighet att använda hela eller delar av avgiftsinkomsten till skattesänkningar med progressiv profil.”

Ser man pragmatiskt på det hela så är min bedömning att en smidig koppling som sannolikt har hög acceptans hos allmänheten är att utnyttja överskottet från trängselavgifterna till att täcka en god del av det permanenta underskottet inom SL som idag täcks med landstingsskatten. Här kommer det sannolikt att finnas ett evigt behov av tillskott utifrån och det finns liten risk att de nya pengarna förrycker planeringen eller den politiska prioriteringen i största allmänhet.

Om man t ex öronmärker pengarna för investeringar i kollektivtrafik och/eller vägnätet finns det en risk att de permanenta överskotten från trängselavgifterna leder till omotiverade överinvesteringar samtidigt som det är svårt att finansiera underhåll och drift av SL.

Ett andrahandsalternativ för att öka acceptansen och intresset för trängselavgifter bland regionens politiker och medborgare skulle kunna vara att fördela en andel av överskottet, 30, 40 eller 50 procent till länets kommuner i förhållande till antalet invånare.