Statens offentliga utredningar
1996:165
Kommunikationsdepartementet

Ny kurs i trafikpolitiken

Delbetänkande om beskattning av vägtrafiken

Delbetänkande av Kommunikationskommittén
Stockholm 1996

Statens offentliga utredningar
1996:165
Kommunikationsdepartementet

Ny kurs i trafikpolitiken

Delbetänkande om beskattning av vägtrafiken

Delbetänkande av Kommunikationskommittén
Stockholm 1996

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

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1996

ISBN 91-38-20420-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Kommunikationsdepartementet

Regeringen bemyndigade den 22 december 1994 chefen för Kommunikationsdepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag att utarbeta en nationell plan för kommunikationerna i Sverige.

Ett förslag till nationell kommunikationsplan ska ingå i det slutbetänkande som kommittén enligt direktiven skulle lägga fram senast den 1 december 1996. I uppdraget ingick också att i ett delbetänkande ge förslag till inriktning av infrastrukturplaneringen för perioden 1998–2007. Detta delbetänkande har kommittén överlämnat till regeringen den 4 mars 1996.

Regeringen har den 25 april 1996 beslutat att ge kommittén tilläggsdirektiv om principer för ekonomiska styrmedel inom kommunikationssektorn. Enligt detta direktiv ska kommittén i ett delbetänkande senast den 15 oktober 1996 redovisa principiella överväganden av användningen av ekonomiska styrmedel inom vägtrafikområdet. På grund av detta tilläggsdirektiv beslutade regeringen att flytta redovisningen av slutbetänkandet till senast den 1 mars 1997.

Med stöd av bemyndigandet förordnades den 1 februari 1995 som ledamöter generaldirektör Rolf Annerberg, tillika ordförande, riksdagsledamot Elving Andersson, försäljningschef Karin Johansson, riksdagsledamot Leif Marklund, riksdagsledamot Bo Nilsson, riksdagsledamot Inger Segelström, kooperativ företagare Ingemar Siby, riksdagsledamot Kenth Skårvik, adjunkt Karin Svensson Smith och riksdagsledamot Per Westerberg.

Som experter att biträda kommittén förordnades den 5 april 1995 ekonomidirektör Åke Andersson, enhetschef Catharina Blom, departementssekreterare Sonja Ewerstein, direktör Yvonne Gustavsson, kommunikationsdirektör Yngve Johansson, direktör Staffan Karlsson, departementssekreterare Helen Källberg, civilingenjör Ingemar Lundin, vägdirektör Richard Montgomery, politisk sakkunnig Lars Nilsson, verkställande direktör Olof Nordell, departementssekreterare Carina Norgren, föredragande Göran Nyström, direktör Eva Smith och avdelningschef Hans Öhman.

Från den 1 juni 1995 ersattes direktör Yvonne Gustavsson av civilingenjör Bengt Skagersjö.

Den 21 augusti förordnades som experter direktör Bo Carlsund, projektledare Maria Eriksson, glesbygdsråd Maria Gustavsson, generaldirektör Urban Karlström, studerande Kajsa Larsson, direktör Åsa Lindell-Byström, departementssekreterare Helene Norberg, verkställande direktör Tommy Nordin, verkställande direktör Kurt Palmgren, trafiksekreterare Anders Roth, landskapsarkitekt Karin Schibbye, direktör Staffan Widlert och projektledare June Ärleskog.

Föredragande Göran Nyström entledigades som expert den 1 mars 1996. Direktör Olof Nordell entledigades som expert den 23 april 1996. Samma dag förordnades direktör Anna-Lisa Engström och förbundsdirektör Gunnar Hermanson som experter till kommittén. Från den 26 oktober har departementssekreterare Helen Källberg entledigats och departementssekreterare Bengt Toresson förordnats som expert. Från den 1 november har departementsrådet Bengt Arwidsson entledigats och departementssekreteraren Mats Ekenger förordnats som expert. Dessutom har avdelningsdirektör Jan Karlsson deltagit i hela utredningsarbetet.

Till huvudsekreterare förordnades från den 1 mars 1995 byrådirektör Kristina Feldhusen, som biträdande sekreterare från den 15 mars 1995 assistent Eva Lena Fahlström, som sekreterare från den 1 maj 1995 civilingenjör Hans Silborn, från den 17 maj 1995 utredare Gunnar Davidsson, från den 21 november 1995 civilingenjör Marika Engström och från den 15 december hovrättsassessor Matz Mårtensson. Som biträdande sekreterare förordnades från den 23 september 1996 Lena Pereira.

Gunnar Davidsson slutade som sekreterare den 12 januari 1996.

Vi har antagit namnet Kommunikationskommittén.

Härmed överlämnar vi delbetänkandet *Ny kurs i trafikpolitiken – delbetänkande om beskattning av vägtrafiken.*

Till betänkandet har fogats reservationer av Karin Johansson, Ingemar Siby, Karin Svensson Smith och Per Westerberg.

Särskilda yttranden har lämnats av Bo Carlsund, Kajsa Larsson, Åsa Lindell-Byström, Ingemar Lundin, Tommy Nordin tillsammans med Kurt Palmgren, Anders Roth samt Hans Öhman.

Stockholm den 14 november 1996

Rolf Annerberg

Elving Andersson
Bo Nilsson
Kenth Skårvik

Karin Johansson
Inger Segelström
Karin Svensson Smith

Leif Marklund
Ingemar Siby
Per Westerberg

/Kristina Feldhusen
Marika Engström
Eva Lena Fahlström
Matz Mårtensson
Lena Pereira
Hans Silborn

Innehåll

Sammanfattning

Vi har fått i uppdrag att i ett delbetänkande redovisa principiella överväganden av användningen av ekonomiska styrmedel inom vägtrafikområdet. Delbetänkandet ska vara ett underlag för den särskilda utredare som har tillkallats för att se över vägtrafikens samlade beskattning av såväl lätta som tunga fordon. Utredarens översyn ska "*koncentreras till vad som är den lämpligaste avvägningen mellan försäljningsskatt, fordonsskatt, energi- och koldioxidskatt i syfte att förbättra den samlade styreffekten på trafiksäkerhet och miljö*".

Utformningen av vägtrafikbeskattningen bör bygga på gemensamma trafikpolitiska och miljöpolitiska mål och riktlinjer för hela transportsektorn. Ett sådant samlat förslag till ny trafikpolitik kommer vi att presentera i vårt slutbetänkande.

I detta delbetänkande redovisar vi principer för hur man kan använda ekonomiska styrmedel och regleringar för att styra utvecklingen i riktning mot samhällets mål för miljö och säkerhet och mot ett samhällsekonomiskt effektivt resursutnyttjande. I enlighet med våra direktiv tar vi upp hur man kan tillämpa dessa på vägtrafikbeskattningen.

Några övergripande principer för trafikpolitiken

Vi anser att följande principer bör gälla för hur samhället styr användningen av transportsystemet mot de politiska målen och ett samhällsekonomiskt effektivt resursutnyttjande:

- Trafikpolitiken ska utgå från såväl långsiktiga mål om en god livsmiljö och vad naturen och människornas hälsa tål som politiskt avvägda etappmål.
- Den förda politiken på nationell, regional och lokal nivå sätter ramarna för hur resurserna inom transportsektorn fördelas i samhället, t.ex. när det gäller väg- och järnvägsutbyggnader och utbudet av kollektivtrafik.

- Medborgarna och företagen avgör själva hur de vill ordna sina transporter inom de ramar som samhället gett. För att detta ska kunna ske på ett för samhället effektivt sätt förutsätter det dock att man i sin valsituation inte enbart tar hänsyn till egna vinster och kostnader, utan även till effekterna på samhället i stort. Detta kan ske genom ekonomiska styrmedel eller regleringar som *internaliserar* de externa effekterna, dvs. för den enskilde trafikanten inkluderar kostnader som drabbar andra.
- Det är inte tillräckligt att använda priset på transporter som styrmedel. Det handlar om att kombinera ekonomiska styrmedel och olika former av regleringar som leder till målen på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt.

Dessa principer kan enligt vår mening utgöra underlag för styrning inom alla trafikslag. Däremot kan tillämpningen av principerna naturligtvis komma att variera med transportslagens olika förutsättningar. Vi har i detta delbetänkande enbart analyserat hur de ska tillämpas inom vägtrafiken. Till övriga trafikslag återkommer vi i vårt slutbetänkande.

Internalisering av vägtrafikens externa kostnader

Varje enskild vägtransport inverkar på miljön och människornas hälsa, på kostnaderna för drift och underhåll av det gemensamma vägnätet samt i viss mån andra trafikanters säkerhet och restid. För att nå de trafik- och miljöpolitiska målen anser vi att trafikanterna i högre grad måste ta hänsyn till dessa s.k. *externa kostnader* när man gör sina transportval. Detta kan ske genom *internalisering*. Det innebär att den som beslutar om en transport tvingas, eller får incitament till, att beakta de externa effekterna. De externa kostnaderna blir på detta sätt *interna* för trafikanten eller transportören.

Genom att synliggöra och inkludera de externa kostnaderna i varje enskild trafikants val kan transportsektorn styras i riktning mot målen för miljö, säkerhet m.m. och mot ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av transportapparaten.

Internalisering av externa kostnader bör ske genom en kombination av *regleringar* och *ekonomiska styrmedel*. Kostnader för utsläpp bör i första hand internaliseras genom avgaskrav för nya fordon, dvs. regleringar. Denna metod har visat sig vara framgångsrik under senare år och fordonsparkens utsläpp har minskat kraftigt.

Av ekonomiska styrmedel har vägtrafikbeskattningen, och då främst skatten på drivmedel, hittills betraktats som viktigast för att internalisera de externa kostnaderna från vägtrafiken.

Möjligheterna att genom skatter och avgifter styra i riktning mot målen och en effektiv resursanvändning i vägtrafiksektorn beror emellertid på hur väl dessa styrmedel kan knytas till vägtrafikens externa kostnader. För många av de externa effekterna räcker det inte med skatten på drivmedel som styrmedel för att åstadkomma effektiva anpassningar och nå målen.

Genom skatten på drivmedel kan man styra mot effektivitet när det gäller externa kostnader som beror på bränslets egenskaper. En differentierad skatt har också redan med framgång använts för att minska utsläpp av bly och svavel från bränslen. En skatt som är differentierad efter olika drivmedels innehåll av fossilt kol är ett effektivt styrmedel för att minska utsläppen av koldioxid.

Skatten på drivmedel är emellertid ett trubbigt styrmedel eftersom den måste göras nationellt enhetlig, medan de externa kostnaderna varierar starkt i tid och rum och med fordonens och bränslenas egenskaper.

Därför krävs en kombination av styrmedel. En fordonsskatt som differentieras efter fordonens miljö- och säkerhetsegenskaper kan då spela en betydelsefull roll.

Eftersom de externa kostnaderna bedöms variera särskilt kraftigt mellan tätort och landsbygd bör nivån på skatten bestämmas med hänsyn till kostnaderna för landsbygdstrafiken. Vårt förslag utgår från förhållandena utanför tätort. För att lösa tätortsproblemen krävs särskilda lokalt inriktade styrmedel, t.ex. olika slag av vägavgifter eller regleringar, vilka läggs ovanpå den nationella vägtrafikbeskattningen. Om man skulle låta tätortsproblemen bestämma nivån på de nationella skatterna skulle landsbygdstrafiken få betala för att lösa tätortsproblem. Detta kan medföra en ineffektiv resursanvändning och upplevas som orättvist. Vi återkommer till tätortsproblemen i vårt slutbetänkande.

Det kan emellertid finnas relativt stora skillnader mellan de externa kostnaderna i t.ex. mindre samhällen, attraktiva fritidsområden och ren glesbygd. De nationella styrmedlen kan därför drabba de boende och verksamma i glesbygd för hårt även om tätortsproblemen hanteras för sig. Detta kan både leda till ett mindre effektivt utnyttjande av transportsystemet och till negativa fördelningseffekter.

För boende och verksamma i glesbygd eller i andra områden, som saknar alternativa resmöjligheter, är bilen dessutom en nödvändig förutsättning för det dagliga livet. Utan tillgång till bil kan man inte ta sig till arbete, butiker och samhällsservice eller upprätthålla ett drägligt

socialt liv. En höjning av bensinpriset kan därför slå särskilt hårt mot glesbygdens invånare, och framför allt mot dem med långa arbetsresor.

Om det visar sig att prishöjningar på drivmedel eller andra styrmedel för att internalisera genomsnittliga nationella externa kostnader får oacceptabla fördelningseffekter för glesbygden bör dessa effekter kompenseras genom åtgärder inom ramen för regionalpolitiken i vid mening. Vi återkommer till dessa regionalpolitiska aspekter i vårt slutbetänkande.

Beräkning av vägtrafikens externa kostnader

Som ett underlag för våra principiella ställningstaganden till vägtrafikbeskattningen har vi låtit beräkna de externa kostnaderna av vägtrafiken.

För bensindrivna personbilar räknar man nu med betydligt lägre externa kostnader än tidigare. Den externa kostnaden beräknades tidigare (Ds 1992:44) till ungefärligen samma belopp som den dåvarande energiskatten, dvs. omkring 3,00 kr/l under landsbygdsförhållanden. Nu beräknas den externa kostnaden uppgå till cirka 1,80 kr/l bensin. Energiskatten har höjts sedan år 1992 och ligger i oktober 1996 på 3,41 kr/l.

Skillnaden mellan tidigare beräkningar och de nya beräkningarna beror till största delen på en förändrad syn på vilka olyckskostnader som är externa och ska prissättas.

För dieseldrivna personbilar beräknas de externa kostnaderna vara högre än för bensindrivna bilar, omkring 2,30 kr/l diesel. För en lastbil (över 7 ton) räknar man med ännu högre externa kostnader, omkring 3,50 kr/l diesel. Energiskatten på diesel är i oktober 1996 1,74 kr/l.

För de tyngsta fordonen varierar de externa kostnaderna betydligt med fordonens miljöegenskaper. För ett 60-tons ekipage har de externa kostnaderna beräknats till 17 000–88 000 kronor per år med genomsnittlig körsträcka. Nuvarande fordonsskatt uppgår till 34 000 kronor. För en semitrailer i Europatrafik beräknas de externa kostnaderna till 19 000–103 000 kronor per år beroende på miljöegenskap. Den årliga fordonsskatten är 13 000 kronor.

Förslag till principer för vägtrafikbeskattningen

Vi har analyserat hur vägtrafikbeskattningens delar, dvs. främst koldioxidskatten, energiskatterna på drivmedel och den årliga fordonsskatten, kan användas som ekonomiska styrmedel. Vi har

däremot inte behandlat vägtrafikskatternas fiskala roll för att ge intäkter till staten. Frågan om skatterna ska användas som medel att finansiera vägtransportsystemet i sin helhet återkommer vi till i vårt slutbetänkande.

Vi föreslår följande principer för vägtrafikbeskattningen.

Koldioxidskatten

Koldioxidskatten är ett effektivt styrmedel för att minska utsläppen av koldioxid i den meningen att styrmedlet riktar sig direkt mot det man vill påverka. Den bör baseras på respektive bränsles innehåll av fossilt kol.

Vi anser att det mål som vi redovisade i vårt första delbetänkande om att minska koldioxidutsläppen från vägsektorn med 20 % från år 1990 till år 2020 ska stå fast. Vi visade där hur detta mål skulle kunna uppnås genom en kombination av styrmedel. Bl.a. räknade vi med en höjd koldioxidskatt så att priset på bensin stiger realt med 10 öre per liter och år mellan 1998 och 2020 och att priset på diesel stiger på motsvarande sätt.

Energiskatterna på bensin, diesel och biobaserade drivmedel

Energiskatten bör användas som ett av flera styrmedel för att minska sådana negativa externa effekter (exklusive koldioxid) som beror av trafikvolymen. Avgasutsläpp, olyckor, buller och vägslitage är exempel på externa effekter som delvis kan internaliseras genom energiskatten.

Energiskatten används i dag som ett styrmedel att påverka kvaliteten på drivmedel. Det sker genom miljöklassning av bränslen och differentiering av energiskatten efter bränslets miljöklass. Denna princip bör behållas.

Energiskatterna bör utformas utifrån förhållandena utanför tätort. Vägtrafikens externa kostnader i tätort bedöms vara betydligt högre än på landsbygd. För att lösa tätortsproblemen krävs särskilda lokalt inriktade styrmedel. Det kan t.ex. gälla olika slag av vägavgifter eller regleringar, vilka läggs ovanpå de nationella energiskatterna. Om man skulle låta tätortsproblemen bestämma nivån på energiskatterna skulle landsbygdstrafiken få betala för att lösa tätortsproblemen. Detta kan medföra en ineffektiv resursanvändning och upplevas som orättvist. Vi återkommer till tätortsproblemen i vårt slutbetänkande.

Bensin

Vi har beräknat att de externa kostnaderna från bensindrivna fordon är lägre än dagens energiskatt. Om energiskatten, i enlighet med våra principer, skulle spegla de negativa externa kostnaderna borde energiskatten sänkas. Det finns dock flera skäl som talar emot en sådan sänkning:

- Vi räknar med att det behövs en successiv höjning av bensinpriset för att målet om minskade koldioxidutsläpp ska nås. Eftersom energiskatten påverkar priset på bensin har den betydelse för koldioxidutsläppen.
- Det finns en stor osäkerhet i beräkningarna av de externa kostnaderna.
- Det har hittills inte funnits någon formell eller reell koppling mellan energiskatt och externa kostnader. Energiskatten har också en fiskal funktion.

Av dessa skäl anser vi att det för bensin är motiverat att göra avsteg från principen att energiskatten ska motsvara de beräknade negativa externa kostnaderna.

Diesel

Vi har beräknat att de externa kostnaderna från dieseldrivna personbilar är högre än energiskatten på diesel. De externa kostnaderna från dieselbilar är också högre än från bensinbilar. Detta talar för att energiskatten på diesel bör höjas.

Vi anser att nivån på energiskatten för diesel bör bestämmas av externa effekter av dieselpersonbilar när man använder bästa idag praktiskt tillämpliga fordons- och framdrivningsteknik.

Biobaserade drivmedel

För att möjliggöra en introduktion av biobaserade drivmedel anser vi att dessa ska vara befriade från energiskatt under en lång introduktionstid.

Fordonsskatterna

Vi anser att de årliga fordonsskatterna och försäljningsskatten på tunga fordon i största möjliga utsträckning bör differentieras efter fordonens miljö- och trafiksäkerhetsegenskaper.

Vi har övervägt möjligheten att differentiera den årliga fordonsskatten för *bensindrivna personbilar* så att fordonsskatten sänks för nyare fordon med de bästa miljö- och säkerhetsegenskaperna och höjs för äldre fordon med sämre sådana egenskaper. Vi har emellertid funnit att miljö- och styreffekten av en sådan differentiering skulle bli begränsad, samtidigt som fördelningseffekterna skulle bli starkt negativa.

För att av trafiksäkerhetsskäl styra mot en jämnare viktsfördelning av fordonsparken föreslår vi ändrade principer för differentieringen av fordonsskatten efter tjänstevikt. Fordonsskatten bör vara lika i de lättare viktsklasserna och öka snabbare med de tyngre viktsklasserna. Ett fullföljande av denna princip skulle innebära att skatten ökar för de lättaste och tyngsta fordonen jämfört med skattenivån i oktober 1996.

Med hänsyn till att energiskatten på diesel är väsentligt lägre än på bensin, trots att de externa kostnaderna är högre, är det motiverat att behålla en högre fordonsskatt för *dieseldrivna personbilar* än bensindrivna. Vi anser emellertid att dagens fordonskatt på persondieselbilar är felaktigt utformad av miljö- och trafiksäkerhetsskäl, eftersom skatten är högre på nya bilar än på äldre med sämre egenskaper. Detta bör justeras så att fordonsskatten inte blir beroende av fordonets årsmodell. Differentieringen efter tjänstevikt bör förändras enligt samma principer som vi har föreslagit för bensindrivna bilar.

För att driva på utvecklingen mot trafiksäkrare fordon behövs nya kravspecifikationer och ett system för *klassning av fordonens säkerhetsegenskaper*. Vägverket bör ges i uppdrag att utarbeta ett underlag för sådana system för att Sverige aktivt ska kunna driva dessa frågor inom bl.a. EU. I avvaktan på att ett europeiskt klassningssystem utvecklas bör man överväga åtgärder som ökar användningen av sådan säkerhetsutrustning i fordonen som normalt inte efterfrågas av fordonsköparna själva, t.ex. anordning som förhindrar färd om inte förare och passagerare har bilbältet på.

Vi konstaterar att fordonsskatten skulle behöva höjas för de tunga fordonen om den ska motsvara de externa kostnader som inte redan har förutsatts vara internaliserade genom energiskatten på diesel. Vi vill emellertid inte nu ta ställning till i vilken utsträckning denna princip

ska följas. Detta beror på att det finns en stark konkurrens mellan olika trafikslag inom godstransportområdet. När man bestämmer principerna för hur den tunga vägtrafikens externa kostnader bör internaliseras, och vilka eventuella avsteg från dessa som är motiverade, bör man även ta hänsyn till hur de externa kostnaderna internaliseras för godstransporter på järnväg, med båt och med flyg. En sådan samlad bedömning av hur transportslagen ska behandlas på ett likvärdigt sätt kommer vi att göra i vårt slutbetänkande.

Vägtrafikbeskattningen och EU

Svenska regelsystem måste utformas så att de samverkar med omvärldens. EG:s regelsystem innebär begränsningar men är också stöd när man ska lägga fast principer (och även konkreta värden) för den svenska vägtrafikbeskattningen och andra styrmedel som berör vägtrafiken. EG-reglerna består främst av följande komponenter:

- Mineraloljedirektiven – minimiskatt på fordonsbränslen och principen om lika beskattning av bränslen för samma ändamål.
- Bestämmelser om högsta tillåtna utsläppsnivå (avgaser och buller) från motorfordon – reglerar möjligheterna till skattedifferentiering i förhållande till bilarnas högsta tillåtna avgasutsläpp.
- Bestämmelser om fordonsskatter och vägavgifter för tunga lastfordon.

Mineraloljedirektiven minskar vår handlingsfrihet när det gäller skatt på biobaserade drivmedel. Det är inte tillåtet att ha lägre skattesatser på sådana drivmedel, förutom i samband med pilotförsök.

När det gäller *högsta tillåtna utsläpp* arbetar man inom EG-kommissionen med nya avgasbestämmelser som ska bli obligatoriska år 2000 respektive år 2005. När dessa har fastställts blir det möjligt att stimulera en frivillig tillämpning av framtida krav genom t.ex. en differentierad fordonsbeskattning.

Inom EG-kommissionen har man också påbörjat ett arbete med att utforma ett system för *miljöklassning* av tunga fordon. Det är viktigt att Sverige är pådrivande i EU för att få en europeisk miljö- och trafiksäkerhetsklassning både för tunga och lätta fordon. Detta bör ge möjlighet att differentiera fordons- och försäljningsskatterna efter miljö- och säkerhetsegenskaper.

Exempel på hur de föreslagna principerna kan tillämpas

Vi redovisar i betänkandet några beräkningsexempel på hur energiskatterna och fordonsskatterna kan utformas i enlighet med de principer som vi föreslagit.

Summary

We have been tasked with setting out, in the form of an interim report, deliberations of principle concerning the use of economic instruments in the road transport sector. Our interim report is to serve as supportive documentation for the Government Commissioner appointed to review the overall road transport taxation of both light and heavy vehicles. The Government Commission's review is to *"concentrate on what is the most appropriate balance between sales tax, vehicle tax, energy tax and carbon dioxide tax, with a view to improving the aggregate steering effect on the safety and environmental aspects of transport"*.

The structuring of road transport taxation should be based on goals and guidelines of transport policy and environmental policy common to the whole of the transport sector. Integral proposals of this kind for a new transport policy will be presented in our final report.

In the present interim report we set out principles concerning ways of using economic instruments and regulations for attuning developments to society's objectives for the environment and safety and to a socio-economically efficient resource utilisation. In keeping with our remit, we consider possible ways of applying the same to road transport taxation.

Some overarching principles of transport policy

In our view, public control of the use of the transport system in keeping with policy objectives and socio-economically efficient resource utilisation should be governed by the following principles:

- Transport policy shall be based on both long-term objectives concerning habitat quality and permissible impact on the natural environment and human health, and also on politically defined interim objectives.
- The policy pursued at national, regional and local levels defines the frames for the allocation of transport sector resources in society,

e.g. as regards the development of road and rail transport and the availability of mass transit.

- Citizens and business undertakings decide their own transport arrangements within the frames indicated by society. In order for this to proceed in a socially efficient manner, however, the elected process must be made to include, not only consideration of immediate profit and expense but also the effects on society as a whole. This can be achieved through economic instruments or regulations which *internalise* the external effects, i.e. for the individual transport user, include the costs incurred by others.
- The use of transport price as a steering instrument is not sufficient. What is needed is a combination of economic instruments and various forms of regulation whereby the objectives will be achieved with a maximum of cost-efficiency.

These principles, in our belief, can form the basis of management for traffic of all types. On the other hand, implementation of the principles may of course vary, depending on the varying circumstances of different kinds of transport. All that we have analysed in the present interim report is their application to road traffic. We will be returning to consider other transport modes in our final report.

Internalising the external costs of road transport

Every single road transport operation has an impact on the environment and human health, on the cost of operating and maintaining the public road network and, to some extent, on the safety and travelling times of other transport users. For the achievement of policy aims regarding transport and the environment, we find that transport users will have to make more allowance for these *external costs* when making their choice of transport. This can be achieved through *internalisation*, meaning that the person deciding on a transport operation is obliged, or induced, to consider its external effects. In this way the external costs become *internal* to the transport user or carrier.

If external costs are included and made visible in each individual transport user's choice, the transport sector can be guided towards policy objectives concerning the environment, safety etc. and towards a socio-economically efficient utilisation of the transport apparatus.

External costs should be internalised through a combination of *regulatory measures* and *economic instruments*. Emission costs ought

to be internalised primarily through exhaust stipulations for new vehicles, i.e. regulatory measures. This has proved a successful method in recent years, and exhaust emissions from vehicle fleet have declined heavily.

Where economic instruments are concerned, road transport taxation, and above all the tax on fuels, has hitherto been regarded as the most important instrument for internalising the external costs of road traffic.

But the possibilities of guiding developments, through taxes and charges, towards the objectives and an efficient resource utilisation in the road traffic sector depend on how closely these instruments can be geared to the external costs of road traffic. Where many of the external effects are concerned, the tax on fuel is not an adequate instrument for achieving efficient adjustments and attaining the objectives.

The tax on fuel can be used to promote efficiency as regards external costs depending on fuel properties. In fact, a differentiated tax has already been successfully used as a means of reducing lead and sulphur emissions from fuels. A tax differentiated according to the fossil carbon content of different fuels is an effective means of reducing carbon dioxide emissions.

The tax on fuel, however, is a blunt instrument because it has to be made nationally uniform, whereas external costs vary a great deal in time and space and according to the properties of vehicles and fuels.

A combination of instruments is therefore needed, and an important role can then be played by a vehicle tax differentiated according to the ecological and safety-related qualities of vehicles.

Because the external costs are judged to be particularly heavy between urban and rural areas, the level of the tax should be geared to the costs of rural traffic. Our proposal is based on rural conditions. The solution of urban problems will require special, locally oriented instruments, such as road use charges or regulations of various kinds, over and above national road transport taxation. If urban problems were allowed to decide the level of national taxation, this would mean rural traffic paying for the solution of urban traffic problems. That in turn may lead to an inefficient use of resources and be considered unfair. We will be returning to consider urban problems in our final report.

There may, however, be relatively large differences between the external costs, e.g. in small communities, attractive recreational areas and the remote countryside. The national instruments, therefore, may strike too hard at rural residents, even if urban problems are separately dealt with. This can lead both to less efficient utilisation of the transport system and to negative distributive effects.

Then again, for persons living and working in rural areas or in other places without alternative means of transport, the car is a necessary

prerequisite of daily living. Without it, people cannot get to work, to the shops or public services or maintain a tolerable social life. An increase in the price of petrol, therefore, may strike extra hard at rural residents, and above all at those with long journeys to and from work.

If fuel price increases or other instruments for internalising average national external costs are found to have unacceptable distributive effects in rural areas, those effects should be offset by measures of regional policy in the broad sense. We will be returning to these reginal policy aspects in our final report.

Calculating the external costs of road transport

As a basis for our standpoints of principle concerning the taxation of road transport, we have procured calculations of the external costs of road transport.

The external costs of petrol-driven cars are now estimated to be a good deal lower than previously. Formerly (Ds 1992:44) the external cost was estimated at roughly the same amount as energy tax at that time, i.e. about SEK 3/l in rural conditions. The external cost is now estimated at about SEK 1.80/l petrol. Energy tax has been increased since 1992 and in October 1996 stood at SEK 3.41/l.

The difference between previous calculations and the new ones is due mainly to a change of view as to which accident costs are external and are to be priced.

The external costs of diesel-driven cars are estimated to be higher than those of petrol-driven ones, roughly SEK 2.30/l diesel fuel. The external costs of a lorry (over 7 tonnes) are estimated to be higher still, roughly SEK 3.50/l diesel. The energy tax on diesel fuel (October 1996) is SEK 1.74/l.

For the heaviest vehicles, external costs vary a great deal, depending on environmental qualities. The external costs of a 60-tonne rig have been estimated at SEK 17,000–88,000 per annum, assuming average mileage. Vehicle tax at present is SEK 34,000. The external costs of a semitrailer in European service are estimated at SEK 19,000–103,000 per annum, depending on environmental performance. The annual vehicle tax is SEK 13,000.

Proposed principles of road transport taxation

We have analysed ways in which the components of road transport taxation, meaning above all carbon dioxide tax, energy taxes on fuel

and the annual vehicle tax, can be used as economic instruments. On the other hand we have not considered the fiscal role of road transport taxes as a source of national government revenue. The question of whether taxes should be used as a means of financing the road transport system as a whole is one to which we will be returning in our final report.

We propose the following principles of road transport taxation.

Carbon dioxide tax

Carbon dioxide tax is an effective means of reducing carbon dioxide emissions, in that it directly targets the thing to be affected. This tax should be based on the fossil carbon content of the fuel concerned.

It is our opinion that the target presented in our first interim report, namely a 20 per cent reduction of carbon dioxide emissions from the road sector between 1990 and 2020, must be adhered to. In the report we showed how this target could be achieved through a combination of instruments. We assumed, for example, an increased carbon dioxide tax, causing the real price of petrol to rise by SEK 0.10 per litre and year between 1998 and 2020 and implying a similar increase in the price of diesel fuel.

Energy taxes on petrol, diesel fuel and bio-based fuels

Energy tax should be used as one of several instruments for reducing negative external effects (carbon dioxide excluded) depending on the volume of traffic. Exhaust emissions, accidents, noise and road wear are some of the external effects which can be partly internalised by means of energy tax.

Energy tax is used today as a means of influencing the quality of fuels. This is done by eco-classifying fuels and differentiating energy tax accordingly. This principle should be retained.

Energy taxes should be based on rural conditions. The external costs of road traffic in urban areas are judged to be considerably higher than in rural areas. Special, locally oriented instruments are needed for the solution of urban problems. This can mean, for example, road use charges or regulations of different kinds, over and above the national energy taxes. If urban problems were allowed to decide the level of national taxation, this would mean rural traffic paying for the solution of urban traffic problems. That in turn may lead to an inefficient use of resources and be considered unfair. We will be returning to consider urban problems in our final report.

Petrol

We estimate the external cost of petrol-driven vehicles to be lower than present-day energy tax. If energy tax, in keeping with our principles, were to reflect negative external costs, energy tax should be reduced. There are, however, several arguments against any such reduction:

- We assume that the price of petrol will need to be successively raised in order to achieve the aim of reduced carbon dioxide emissions. Because energy tax affects the price of petrol, it has a bearing on carbon dioxide emissions.
- Calculations of external costs are surrounded by a great deal of uncertainty.
- Up till now, there has not been any formal or real linkage between energy tax and external costs. Energy tax also has a fiscal function.

For these reasons we feel that, where petrol is concerned, there is justification for departing from the principle of energy tax corresponding to the estimated negative external costs.

Diesel

We estimate the external cost of diesel-driven cars to be higher than the energy tax on diesel fuel. The external costs of diesel cars are also higher than those of petrol-driven cars, which suggests that the energy tax on diesel fuel should be increased.

In our view, the level of energy tax on diesel fuel should be determined by external effects of diesel cars using the best practically feasible vehicle and propulsion technology.

Bio-based fuels

To facilitate the introduction of bio-based fuels, we find that these should be exempt from energy tax for a long introductory period.

Vehicle taxes

In our view, the annual vehicle taxes and sales tax on heavy vehicles should to the greatest possible extent be differentiated according to the environmental and traffic safety properties of the vehicles.

We have considered the possibility of differentiating the annual vehicle tax on *petrol-driven cars* in such a way that it will be reduced for newer vehicles with the best environmental and safety-related properties and increased for older vehicles with inferior properties in these respects. We have found, however, that the environmental and steering effect of such a differentiation would be limited, at the same time as the distributive effect would be profoundly negative.

As a means of encouraging, for traffic safety reasons, a more equal weight distribution in the national vehicle fleet, we propose amended principles of vehicle tax differentiation according to service weight. Vehicle tax should be the same in the lighter weight classes, and should rise more steeply in the heavier classes. Consistent implementation of this principle would mean the lightest and heaviest vehicles being more heavily taxed than in October 1996.

Considering that the energy tax on diesel fuel is appreciably lower than that on petrol, despite the higher external costs of diesel fuel, there is justification for retaining a higher vehicle tax on *diesel-fuelled cars* than on petrol-driven ones. It is our view, however, that the present-day vehicle tax on diesel-fuelled cars is wrongly constructed from an environmental and traffic safety viewpoint, in that new cars are more heavily taxed than older ones with inferior properties. This should be rectified by making vehicle tax independent of the year in which a vehicle was manufactured. Differentiation according to service weight should be modified in accordance with the principles we have proposed for petrol-driven cars.

In order to hasten the development of safer vehicles, new specifications of requirements are needed, together with a system for *classifying vehicle safety properties*. The National Road Administration should be given the task of compiling supportive documentation for systems of this kind, so that Sweden can actively raise these matters within the EU and elsewhere. Pending the development of a European classification system, measures should be considered which will increase the use of vehicle safety equipment not normally in demand among vehicle purchasers themselves, such as a device which immobilises the vehicle if driver and passengers are not wearing seat belts.

We find that the vehicle tax on heavy vehicles would need to be increased if it were to match the external costs which we have not already assumed will be internalised through the energy tax on diesel. We are, however, unwilling at present to commit ourselves concerning the extent to which this principle is to be observed, in view of the keen competition existing between various forms of goods transport. When deciding the principles on which the external costs of heavy road traffic should be internalised, and when deciding what possible

departures from those principles may be justifiable, one should also consider the way in which external costs are internalised for rail, sea and air freight operations. An overall assessment of this kind, concerning the even-handed treatment of different transport modes, will be presented in our final report.

Road transport taxation and the EU

Swedish regulatory systems have to be designed so as to interact with those of other countries. The EC regulatory systems impose constraints but also provide support for the definition of principles (and concrete figures) for Swedish road transport taxation and other policy instruments by which road traffic is affected. The EC rules have the following main components:

- The Mineral Oils Directive - minimum tax on vehicle fuels and the principle of equal taxation of fuels for the same purpose.
- Provisions on maximum permissible emission levels (exhaust emissions and noise) from motor vehicles - regulating the possibilities of tax differentiation in relation to the maximum permissible exhaust emissions of vehicles.
- Provisions on vehicle taxes and road charges for HGVs.

The Mineral Oils Directive reduced our freedom of action as regards the taxation of bio-based fuels. It is not permissible to have lower rates of taxation for fuels of this kind, other than in connection with pilot experiments.

As regards *maximum permissible emissions*, the European Commission is working on new exhaust emission provisions which are to be made obligatory in 2000 and 2005 respectively. Once these have been finalised it will be possible to encourage voluntary implementation of future stipulations, e.g. through a differentiated vehicle taxation.

Work has also begun within the European Commission on framing a system for the *eco-classification* of heavy vehicles. It is important that, within the EU, Sweden should play a leading part in bringing about a European eco- and traffic safety classification of both heavy and light vehicles. This should provide an opportunity for differentiating vehicle and sales taxes according to environmental and safety performance.

Examples of how the proposed principles can be applied

In our report we present a number of specimen calculations to show how energy and vehicle taxes can be framed in accordance with the principles we have proposed.

1 Riktning mot en effektiv och rättvis prissättning inom transportsektorn

Vi har fått i uppdrag att i ett delbetänkande redovisa principiella överväganden av användningen av ekonomiska styrmedel inom vägtrafikområdet. Delbetänkandet ska vara ett underlag för den särskilda utredare som har tillsatts för att göra en översyn av vägtrafikens samlade beskattning av såväl lätta som tunga fordon. Utredarens översyn ska "*koncentreras till vad som är den lämpligaste avvägningen mellan försäljningsskatt, fordonsskatt, energi- och koldioxidskatt i syfte att förbättra den samlade styreffekten på trafiksäkerhet och miljö*".

Utformningen av vägtrafikbeskattningen bör bygga på gemensamma trafikpolitiska och miljöpolitiska mål och riktlinjer för hela transportsektorn. Ett sådant samlat förslag till ny trafikpolitik kommer vi att presentera i vårt slutbetänkande.

I detta delbetänkande redovisar vi principer för hur man kan använda ekonomiska styrmedel och regleringar för att styra utvecklingen i riktning mot samhällets mål och mot ett samhällsekonomiskt effektivt resursutnyttjande. I enlighet med våra direktiv tar vi upp hur man kan tillämpa dessa principer inom vägtrafiken, och då framför allt på vägtrafikbeskattningen.

Vi anser att följande principer bör gälla för samhällets sätt att styra användningen av transportsystemet mot de politiska målen och ett samhällsekonomiskt effektivt resursutnyttjande:

- Trafikpolitiken ska utgå från såväl långsiktiga mål om en god livsmiljö och vad naturen och människornas hälsa tål som från politiskt avvägda etappmål.
- Den förda politiken på nationell, regional och lokal nivå sätter ramarna för hur resurserna inom transportsektorn fördelas i samhället, t.ex. när det gäller väg- och järnvägsutbyggnader och utbudet av kollektivtrafik.

Internalisering av externa effekter

När en person bestämmer sig för att göra en resa tar hon eller han hänsyn till vad resan kostar, hur lång tid den tar, hur farlig den är etc. Dessa kostnader (tid och olycksrisk kan också betraktas som kostnader) drabbar enbart trafikanten själv. Kostnaderna betraktas därför som *interna.*

Resan påverkar emellertid även andra trafikanter och samhället i stort, t.ex. i form av utsläpp av avgaser, buller, olycksrisker och tidsförluster samt vägslitage. Dessa kostnader beaktas inte av den enskilde trafikanten när hon eller han beslutar om en resa. De betraktas därför som *externa.*

Att *internalisera externa effekter* innebär att få den som ska fatta beslut, t.ex. om en resa, att väga in effekter som drabbar andra än honom eller henne själv.

Genom internalisering sätter man ett pris på de externa effekterna, så att dessa bakas in i kostnaden för resan eller transporten. Internalisering kan ske genom ekonomiska styrmedel (skatter/avgifter och subventioner) eller genom regleringar (förbud och påbud).

Internalisering av externa effekter EXEMPEL 1

När jag väljer att ta bilen för en resa grundar jag mitt beslut enbart på mina direkta transportkostnader, min upplevda olycksrisk och min beräknade restid. Efter internalisering har min direkta kostnad, eller uppoffring, för att välja bilen ökat. Kostnadsökningen, eller den ökade uppoffringen, ska helst motsvara värdet av de externa kostnader som just min resa ger upphov till – dvs. de miljö- och vägslitagekostnader samt de olycks- och tidskostnader som jag orsakar andra.

Internalisering av externa effekter EXEMPEL 2

En trafiksanering genomförs som innebär att ett visst område stängs för genomfartstrafik för att minska buller- och avgasproblemen för de boende. Jag kan inte längre köra bil genom området utan får välja en annan väg eller avstå från att köra bil. Kostnaden för det buller och de avgaser, som min resa tidigare förorsakat de boende, har därmed internaliserats genom min ökade kostnad för att välja en annan väg, alternativt genom min uppoffring att avstå från resan.

- Medborgarna och företagen avgör själva hur de vill ordna sina transporter inom de ramar som samhället gett. För att detta ska kunna ske på ett för samhället effektivt sätt förutsätter det dock att man i sin valsituation inte enbart tar hänsyn till egna vinster och kostnader, utan även till effekterna på samhället i stort. Detta kan ske genom ekonomiska styrmedel eller regleringar som *internaliserar* de externa effekterna, dvs. för den enskilde inkluderar kostnader som drabbar andra.
- Ekonomiska och andra styrmedel har således två uppgifter. De ska styra mot målen och de ska styra mot ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av transportsystemet.
- Det är inte tillräckligt att använda priset på transporter som styrmedel. Det handlar om att hitta en kombination av ekonomiska styrmedel och olika former av regleringar som leder till målen på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt.
- Väl avvägda etappmål kan användas för att avgöra hur miljöeffekter (och eventuellt andra effekter) ska värderas när man gör samhällsekonomiska bedömningar.

Dessa principer för att styra utnyttjandet av transportsystemet kan enligt vår mening utgöra underlag för styrprinciper inom alla trafikslag. Däremot kan tillämpningen av principerna naturligtvis komma att variera med transportslagens olika förutsättningar. Vi har i detta delbetänkande enbart analyserat hur de kan tillämpas inom vägtrafiken. Utformningen av vägtrafikbeskattningen kan även få konsekvenser för övriga trafikslag, t.ex. när det gäller förutsättningar för samverkan och konkurrens. Dessa och andra frågor som rör övriga trafikslag kommer vi att behandla i vårt slutbetänkande.

Det finns flera skäl som talar för att börja med att behandla vägtrafiken. Vägtrafiken är det största trafikslaget, ger de totalt sett största externa effekterna, medför de högsta kostnaderna och har sannolikt störst anpassningsförmåga till olika styrmedel.

Eftersom vårt delbetänkande ska utgöra underlag för en översyn av vägtrafikbeskattningen har vi valt att analysera nationella styrmedel. Vi kommer att redovisa förslag på lokala styrmedel, som t.ex. olika bilavgiftssystem, i vårt slutbetänkande. Vissa av våra förslag till nationella styrmedel kan dock komma att underlätta för, eller förstärka, de lokala styrmedlen.

Vägtrafikbeskattningen ska, som nyss sagts, utformas på ett sådant sätt att den medverkar till att nå målen om miljö och säkerhet m.m. samtidigt som den styr mot ett samhällsekonomiskt effektivt resursutnyttjande.

Vi har, som i vårt första delbetänkande, utgått från de preliminära miljömål som utarbetats inom det s.k. MaTs-arbetet (ett samarbetsprojekt mellan statliga myndigheter och näringslivet för en miljöanpassning av transportsystemet). Svårast att nå av dessa etappmål är kravet på att minska koldioxidutsläppen från vägtrafiken med 20 % från år 1990 till år 2020. Detta mål får stor betydelse för hur drivmedelsskatten bör utformas.

För trafiksäkerheten i vägtrafiken är det långsiktiga målet att ingen människa ska dödas eller skadas svårt. De styrmedel som införs i trafikpolitiken bör styra i den riktningen.

Mer preciserade trafik- och miljöpolitiska mål kommer att redovisas i vårt slutbetänkande.

1.1 Gällande trafikpolitiska principer och deras tillämpning

Gällande trafikpolitiska mål och principer lades i huvudsak fast genom riksdagens trafikpolitiska beslut 1988. Enligt detta beslut är det yttersta syftet med trafikpolitiken att bibehålla och utveckla välfärden. Utgångspunkten för trafikpolitiken ska vara en samhällsekonomisk grundsyn. Samtidigt betonades dock att samhällsekonomisk effektivitet i strikt bemärkelse inte kan vara den enda vägledningen för trafikpolitiken. Detta mål måste avvägas mot andra krav på transportsystemet som inte alltid kan uttryckas eller värderas entydigt i ekonomiska termer. Det kan t.ex. gälla krav på god miljö, trafiksäkerhet, totalförsvarets behov av transportkapacitet, regional balans och rättvis fördelning av samhällets resurser.

Mot denna bakgrund fastställdes det övergripande målet för trafikpolitiken till att

"erbjuda medborgarna och näringslivet i landets olika delar en tillfredsställande, säker och miljövänlig trafikförsörjning till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnader".

Samtidigt angavs följande fem delmål:

- Tillgänglighet
- Effektivitet
- Säkerhet
- God miljö
- Regional balans

1.1.1 Styrande trafikpolitiska principer i 1988 års beslut

Med 1988 års trafikpolitiska beslut lade riksdagen också fast ett antal styrande principer för det trafikpolitiska agerandet.

En viktig princip är att enskilda människor och företag ska ges möjlighet att själva avgöra hur de ska ordna sina transporter. Kundens behov ska sättas i centrum och samhällets påverkan på transportkonsumtionen ska i första hand ske med hjälp av sådana styrmedel som ger utrymme för valfrihet för konsumenterna.

Frågan om ett rättvist och effektivt sätt att ta ut kostnaderna för trafiken var central i 1988 års trafikpolitiska beslut. Följande vägledande principer angavs:

1. De skatter och avgifter som tas ut som ersättning för att nyttja infrastrukturen ska grundas på ett väl definierat kostnadsansvar.
2. Grundprincipen ska vara att de avgifter som tas ut av trafiken som ersättning för att utnyttja infrastrukturen ska täcka de totala samhällsekonomiska kostnader som trafiken ger upphov till.
3. Kostnadsansvaret ska utkrävas på så låg nivå som möjligt i transportsystemet och i form av fasta och rörliga avgifter.
4. De rörliga trafikavgifterna ska motsvara de kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaderna[1]. De fasta trafikavgifterna ska i princip motsvara mellanskillnaden mellan marginalkostnaderna och trafikens totala samhällsekonomiska kostnader.
5. Sådana skatter och avgifter som inte är trafikpolitiskt motiverade ska utformas likformigt för olika transportalternativ.

En av avsikterna med att fastställa ett kostnadsansvar[1] för trafiken var att uppnå ett så effektivt utnyttjande som möjligt av samhällets transportresurser. Detta skulle ske genom att med avgifter påverka transporterna så att de planeras och utförs med minsta möjliga totala resursinsats. Genom ett väl definierat kostnadsansvar skulle det också bli möjligt att decentralisera beslutsfattandet i investeringsfrågor. Syftet med trafikavgifterna var således att åstadkomma en effektivare trafik på marknadsmässiga villkor. Detta skulle bl.a. ske genom decentraliserade beslut, där varje trafikant har incitament att ta hänsyn till trafikens samlade kostnader.

[1] Begreppen samhällsekonomisk marginalkostnad och kostnadsansvar förklaras i *Begrepps- och ordförklaringar*.

I det trafikpolitiska beslutet angavs också att det saknas möjligheter inom järnvägsområdet att inom ramen för ett fullt kostnadsansvar finansiera infrastrukturen. Staten måste, enligt beslutet, tillskjuta det belopp som erfordras för att järnvägssystemet ska kunna ha en tillfredsställande omfattning och kvalitet. De allmänna principerna för kostnadsansvaret kan således endast delvis tillämpas på järnvägstrafiken.

För luftfarten föreslogs en särskild miljöavgift som skulle motsvara den del av flygtrafikens samhällsekonomiska marginalkostnader som inte kom till uttryck i luftfartsavgifterna.

För sjöfarten ansågs det "*förenat med stora svårigheter att utforma något praktiskt tillämpbart avgiftssystem som på ett bättre sätt än det nuvarande uppfyller de allmänna principerna för trafikens kostnadsansvar*".

1.1.2 Hur har de trafikpolitiska principerna tillämpats och vilka brister finns?

I vårt första delbetänkande redovisade vi en utvärdering som Statskontoret gjort av hur de trafikpolitiska principerna om trafikens kostnadsansvar har följts.

Statskontoret konstaterar att inget av trafikslagen bär sina fulla samhällsekonomiska kostnader. Man anser dock att detta inte är betydelsefullt, eftersom krav på fullt kostnadsansvar, enligt Statskontoret, inte bidrar till samhällsekonomisk effektivitet.

Statskontoret anser också att inte heller de rörliga avgifterna från trafiken motsvarar de samhällsekonomiska marginalkostnaderna, möjligen med undantag för personbilstrafik på landsbygd. Det är, enligt Statskontoret, ett stort problem att det inte finns något tydligt delegerat ansvar för att utveckla och följa upp trafikens marginalkostnader och avgifter.

Det fulla kostnadsansvaret

Flera ekonomer menar, liksom Statskontoret, att det vare sig finns samhällsekonomiska effektivitetsskäl eller fördelningspolitiska motiv att kräva ett fullt kostnadsansvar av trafikslagen. Finansieringen bör i stället ske på det sätt som ger minst snedvridande effekter och som är effektivast. Investeringar bör grundas på samhällsekonomiska bedömningar.

Det finns dock förespråkare för ett betydligt striktare kostnadsansvar byggt på institutionella förändringar. Tanken är att skapa en mer stabil incitamentsstruktur för att få bättre kontroll över investeringarna och för att få en starkare koppling mellan dem som har nytta av och dem som bekostar en investering eller trafikåtgärd. Hit hör lösningar som t.ex. öronmärkning av skatter och självfinansiering genom vägavgifter.

Vi kommer att analysera olika finansieringslösningar och frågan om kostnadsansvar för de fasta och fulla samhällsekonomiska kostnaderna i vårt slutbetänkande.

Vi har inte lagt ett fullt kostnadsansvar som grund för våra förslag rörande vägtrafikbeskattningen.

Marginalkostnadsansvaret

Det finns en del problem med att tillämpa principen om marginalkostnadsprissättning. Tanken är att ta ut rörliga trafikavgifter, t.ex. i form av drivmedelsskatt, som motsvarar de samhällsekonomiska marginalkostnaderna. I dessa kostnader ligger alla typer av externa effekter som uppstår när fordonen används, dvs. utsläpp av avgaser och buller, ökad risk för olyckor, trängsel samt drift- och underhållskostnader för den gemensamma infrastrukturen.

Det är emellertid svårt att beräkna de externa kostnaderna på ett tillförlitligt sätt. För att nå samhällsekonomisk effektivitet ska kostnaderna för t.ex. de marginella externa miljöeffekterna (dvs. skadan av ytterligare ett fordon i trafiken) relateras till individernas betalningsvilja för att få bättre miljökvalitet.

Om marginalkostnadsprissättning ska fungera bra är det också viktigt att det som avgiftsbeläggs hänger samman med det problem man vill styra bort från. Egentligen borde man avgiftsbelägga det man vill minska, t.ex. de faktiska bullerutsläppen. Detta är dock mycket svårt att göra med de skatter och avgifter som står till buds, dvs. i första hand skatten på drivmedel inom vägtrafikområdet och banavgifter inom järnvägsområdet. Bland fordonsutsläppen är det i stort sett bara utsläppen av koldioxid som är starkt korrelerade till drivmedelsförbrukningen. Andra effekter kan i och för sig samvariera med drivmedelsförbrukningen, men kopplingen är inte alltid tydlig.

Ett annat problem är att förena det samhällsekonomiska synsättet vid ren marginalkostnadsprissättning med den styrning mot uppställda mål för miljö, trafiksäkerhet m.m. som finns i miljö- och trafikpolitiken. Intresset är inte enbart fokuserat på samhällsekonomisk

effektivitet, utan i hög grad även på att nå särskilda etappmål på vägen mot ett långsiktigt hållbart transportsystem.

Detta leder till en tvetydighet om hur t.ex. trafikens miljöskador ska värderas. Den skadekostnadsbaserade värdering som förutsätts i bedömningarna av samhällsekonomisk effektivitet kan ge andra miljövärden än dem som ligger dolda i politiskt avvägda trafik- och miljöpolitiska mål.

Efter 1988 års trafikpolitiska beslut har man använt även andra styrmedel än marginalkostnadsprissättning för att nå miljöpolitiska mål. Exempel på detta är miljöklassning av fordon och bränslen samt differentierad försäljningsskatt för fordon.

En ny trafikpolitik kan på ett tydligare sätt än nu behöva ta utgångspunkt i de politiska målen och söka finna en effektiv kombination av ekonomiska styrmedel och regleringar.

1.2 Nya trafikpolitiska principer för transportsystemets utnyttjande

Trafikpolitiken syftar till att bibehålla och utveckla välfärden. Detta måste ske på ett långsiktigt hållbart sätt. Enligt våra direktiv ska den nationella trafikpolitiken ha en sådan inriktning att den "*medverkar till att uppnå ett miljöanpassat transportsystem samtidigt som trafiksäkerhet, välfärd, långsiktigt hållbar tillväxt och regional balans samt ett konkurrenskraftigt näringsliv främjas*".

Ett miljöanpassat transportsystem kräver att transporterna planeras utifrån mål om en god livsmiljö och långsiktigt anpassas till vad människornas hälsa och naturen tål. De långsiktiga miljömålen för trafiken måste ytterst grundas på naturvetenskapliga bedömningar. För trafiksäkerheten bör på motsvarande sätt det långsiktiga målet vara att inga människor ska dödas eller skadas svårt i trafiken.

De långsiktiga målen anger en riktning för utvecklingen och pekar ut slutmålet, men de säger inget om i vilken takt målen ska nås och vad som krävs av olika aktörer.

För att på ett tydligare sätt styra utvecklingen behövs etappmål, där man anger hur långt man ska nå inom en viss tidpunkt. Dessa mål kan dessutom ibland behöva vara riktade mot utpekade aktörer.

Inom det s.k. MaTs-arbetet har man utarbetat både långsiktiga mål och specificerade etappmål för miljöanpassade transporter. Vi kommer att ta ställning till dessa och redovisa förslag till trafik- och miljöpolitiska mål i vårt slutbetänkande.

I vårt första delbetänkande utgick vi från vissa preliminära etappmål som formulerats i MaTs-arbetet och redovisade ett sätt att

klara målet om att minska koldioxidutsläppen från vägtrafiken med 20 % från år 1990 till år 2020. Detta etappmål utgjorde grunden för de styrmedel vi räknade med skulle behövas för att minska koldioxidutsläppen (höjt drivmedelspris, reglerad specifik bränsleförbrukning och introduktion av biobaserade drivmedel).

Kvantifierade trafik- och miljöpolitiska mål är enligt vår mening nödvändiga för att kunna styra och kontrollera utvecklingen av transportsystemet på önskvärt sätt visavi de mätbara effekterna på miljö och säkerhet.

Samhället ska dock inte bestämma hur människorna ska resa eller företagen transportera sitt gods. Det är vare sig praktiskt möjligt eller samhällsekonomisk effektivt. Det är emellertid inte heller effektivt om varje enskild trafikants transportval sker enbart utifrån de egna vinsterna och kostnaderna, eftersom det skulle ge stora externa effekter i form av t.ex. skador på miljö och hälsa. Samhällsekonomisk marginalkostnadsprissättning är ett sätt som man försökt använda inom trafikpolitiken för att få trafikanterna att ta hänsyn till de externa effekterna.

Hur kan då en målstyrning av trafikpolitiken förenas med en samhällsekonomiskt effektiv prissättning?

1.2.1 Trafikpolitiska mål och samhällsekonomisk effektivitet

Avsikten med att bestämma kvantifierade etappmål inom olika områden är att tydliggöra vilka ambitioner samhället har att styra utvecklingen av transportsystemet. Målen ger också en uppfattning om hur stort åtgärdsbehovet är och när åtgärder behöver vidtas. En annan viktig aspekt är att kvantifierade mål underlättar en utvärdering av trafikpolitiken i efterhand.

Frågan är dock hur kvantifierade mål kan förenas med kraven på samhällsekonomisk effektivitet i en helhetlig trafikpolitik. Det är denna aspekt på mål som vi kommer att uppmärksamma här. En utförligare redovisning av trafikpolitiska mål kommer i vårt slutbetänkande.

Begreppet samhällsekonomisk effektivitet har en preciserad innebörd som innebär att de enskilda individernas egna önskemål ska vara en utgångspunkt för värderingar och avvägningar. Styrkan i individernas önskemål uttrycks i form av betalningsvilja, dvs. hur mycket en individ är beredd att betala för att få ett visst önskemål tillgodosett.

I praktiken har det visat sig vara mycket svårt att på ett tillförlitligt sätt bestämma individernas betalningsvilja för t.ex. miljöförbättringar (eller att undvika en miljöskada). Problemen handlar både om att bedöma vad t.ex. ett utsläpp ger för skador och att metodmässigt skatta hur mycket individerna är beredda att betala för en miljöförbättring. De värden som har använts för dessa s.k. skadekostnader är följaktligen mycket osäkra.

Värderingar av miljöeffekter har därför kommit att byggas på politiska beslut om olika styrmedel riktade mot just den miljöeffekt man velat värdera.

Politiskt beslutade miljömål har den primära funktionen att uttrycka den miljöpolitiska ambitionen på ett visst område och därmed skapa drivkrafter för en hållbar utveckling. Politiska miljömål uttrycker därför indirekt en värdering av att undvika en negativ miljöeffekt genom den uppoffring som krävs för att uppfylla målet. Accepterar man att ett mål ska uppnås, accepterar man ju samtidigt att lägga mindre vikt vid eller senarelägga andra önskemål som motsvarar uppoffringen för att nå målet. Denna uppoffring går i princip att bestämma i form av en samhällsekonomisk kostnad som skulle kunna användas som grund för prissättning inom transportsystemet.

För att en sådan indirekt värdering ska kunna göras måste dock det åtgärdsprogram som krävs för att nå målen vara genomarbetat och analyserat, dvs. målen ska vara väl avvägda. Med detta menar vi

- att man har analyserat och kostnadsberäknat åtgärdsprogram som leder till att målen uppnås,
- att man har ställt kostnaderna i relation till kostnaderna för andra möjliga vägar att nå målet och
- att man är beredd att genomföra det samhällsekonomiskt mest effektiva åtgärdsprogram som leder till målen.

De mål som kan vara aktuella att utnyttja för denna typ av värdering är etappmål och inte långsiktiga mål, relaterade till naturens och människans toleransgränser. För de långsiktiga målen är naturvetenskapliga bedömningar en viktig utgångspunkt. Sådana bedömningar måste emellertid också utnyttjas som komplement till ekonomiskt och politiskt underbyggda värderingar av etappmålen.

Slutsatsen är att kvantifierade mål kan integreras med ett samhällsekonomiskt angreppssätt. Ekonomiskt härledda värderingar av olika effekter kan ersättas av eller kompletteras med ekonomiska värden som motsvarar uppoffringen för att genomföra ett åtgärdsprogram som leder till att målen nås.

1.2.2 Styrmedel för att nå målen och samhällsekonomisk effektivitet

Människornas efterfrågan på transporter beror bl.a. på valet av arbetsplats, bostadsort, boendeform och fritidssysselsättning samt på de transportval som står till buds. Företagens transportefterfrågan hänger på motsvarande sätt samman med produktionens lokalisering och organisation, marknadsförhållanden m.m. Detta medför att varje transport på sitt sätt blir unik och kräver en prövning på sina egna villkor. Därför är det endast den enskilde individen eller företaget som kan göra en allsidig bedömning av hur deras egna transportbehov bör lösas.

Problemet är emellertid att varje enskild transport också inverkar på andra trafikanters restid och säkerhet, på omgivningen i form av buller och luftföroreningar samt på kostnaderna för drift och underhåll av den gemensamma infrastrukturen. Trafiken och transporterna kan därför inte betraktas som trafikanternas och företagens ensak.

Trafikanterna måste stimuleras att ta hänsyn till dessa s.k. externa effekter när de beslutar om sina transporter. Detta kan ske genom ekonomiska styrmedel eller regleringar av olika slag. På ekonomspråk kallas detta att *internalisera* de externa kostnaderna. Detta synsätt överstämmer också med principen att den som förorenar ska betala miljökostnaderna ("*Polluter Pays Principle*").

Avsikten med att synliggöra och inkludera de externa effekterna i varje enskild trafikants val av transport är således att styra mot de trafik- och miljöpolitiska mål som samhället har ställt, samtidigt som ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av transportapparaten underlättas.

Även om olika former av styrmedel och regleringar har införts under senare år, har den trafikpolitiska diskussionen om hur man kan internalisera de externa kostnaderna i hög grad kommit att koncentreras på skatter eller avgifter på trafiken. Det är emellertid svårt att utforma sådana rörliga skatter och trafikavgifter som verkar direkt på de effekter man vill komma åt. T.ex. är energiskatten på drivmedel ett trubbigt instrument för att styra mot minskat buller, minskade luftföroreningar (bortsett från koldioxidutsläpp) och minskad olycksrisk. Detta beror på att det i första hand inte handlar om att begränsa trafiken, utan dess negativa externa effekter. Teknikanpassningar (renare motorer och bränslen, tystare fordon m.m.) kan vara ett billigare sätt att nå målen än trafikminskningar. Å andra sidan är trafikminskning ofta en del av en kostnadseffektiv anpassning. Slutsatsen är att det behövs en kombination av olika ekonomiska och andra styrmedel för att nå de effekter man avser.

Valet av styrmedel bör utgå från de politiska målen och bestämmas av bl.a. kostnadseffektivitet, fördelningseffekter och näringspolitiska effekter. Hänsyn måste också tas till internationella överenskommelser som anger inom vilka ramar förändringar kan ske (se kapitel 2).

Uppgiften är att försöka avgöra vilka anpassningar som är kostnadseffektiva (trafikminskning, tekniska förändringar på fordonen, ändrat trafikantbeteende etc.) och att finna effektiva riktade styrmedel mot dessa anpassningar. Det finns ett stort antal tänkbara styrmedel att välja bland.

Inom MaTs-arbetet har man redovisat en gemensam syn på användningen av ekonomiska styrmedel inom vägtrafikområdet i rapporten *Användningen av ekonomiska styrmedel och incitament inom vägtrafikområdet – rekommendationer från MaTs-samarbetet*. Se bilaga 2.

Ekonomiska styrmedel

Med ekonomiska styrmedel avser vi skatter och avgifter som har till syfte att påverka beteendet och därmed resursanvändningen i någon viss riktning.

En fördel med generella ekonomiska styrmedel jämfört med andra styrmedel, t.ex. regleringar, är att de enskilda aktörerna på marknaden – trafikanter, transportföretag etc. – själva får göra sitt val eller anpassa sitt beteende utifrån en egen avvägning mellan kostnad och nytta.

Ekonomiska styrmedel kan fungera som både ”piska” och ”morot”. Exempelvis kan en avgift eller skatt begränsa konsumtionen av transporter genom att kostnaden för dem ökar och vissa konsumenter därför avstår från att utföra en transport. Men ekonomiska styrmedel kan också stimulera viss konsumtion genom att den görs billigare än andra alternativ. På så sätt kan man få till stånd en snabbare utveckling i en önskvärd riktning än vad som annars skulle vara möjligt. Det är också möjligt att gynna visst beteende genom direkta bidrag. Ett exempel på det är premien för utskrotning av gamla bilar, vars syfte är att påskynda omsättningen av fordonsparken.

Några exempel på tänkbara ekonomiska styrmedel:

Inom vägtrafiken:

- Differentierad energiskatt på drivmedel (kombinerad med miljöklassning)
- Koldioxidskatt
- Road pricing, dvs. olika system med differentierade bilavgifter.
- Vägtullar och områdesavgifter

- Kilometerskatt
- Differentierad fordonsskatt (kombinerad med miljöklassning)
- Differentierad försäljningsskatt
- Skrotningspremie

Inom järnvägstrafiken:
- Differentierade banavgifter
- Differentierade vagnavgifter

Inom sjöfarten:
- Differentierade sjöfartsavgifter
- Differentierade hamnavgifter
- Bidrag till reningsutrustning
- Koldioxidskatt och differentierad skatt på drivmedel (kräver internationella överenskommelser)

Inom luftfarten:
- Differentierade landningsavgifter
- Differentierade luftfartsavgifter
- Koldioxidskatt (kräver internationella överenskommelser).

Andra styrmedel

Det finns en mängd andra tänkbara styrmedel på både nationell, regional och lokal nivå.

På nationell nivå:
- Reglering av utsläppsmängder från fordon
- Reglering av bulleremissioner
- Reglering av specifik drivmedelsförbrukning
- Reglering av drivmedelskvalitet
- Miljöklassning och märkning av fordon
- Miljöklassning av drivmedel
- Krav på information om bilars bränsleförbrukning, miljöegenskaper och säkerhetsegenskaper
- Reglering av säkerhetskrav för fordon
- Information och attitydpåverkan
- Planlagstiftning, miljölagstiftning och trafiklagstiftning
- Generella hastighetsbegränsningar
- Stöd till forskning och utveckling
- Förhandlingar och överenskommelser
- Regler för upphandling

- Krav på motorvärmare i fordon.

På regional och lokal nivå:
- Planering av bebyggelse, infrastruktur och trafik
- Trafikregleringar och trafikstyrning
- Miljözoner
- Höjd kollektivtrafikstandard
- Trafikinformation och trafikledning
- Parkeringspolitik
- Krav på uttag för motorvärmare

Vi kommer att behandla olika typer av styrmedel mer ingående i vårt slutbetänkande.

1.2.3 Hänsyn till fördelnings- och regionalpolitiska konsekvenser

De trafikpolitiska principer som vi redovisat i detta kapitel utgår från att syftet är att nå de trafik- och miljöpolitiska målen på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt. Tanken är att t.ex. vägtrafikskatterna ska bidra till kostnadseffektiva lösningar.

När man ska bedöma lämpligheten och utformningen av olika styrmedel kan man dock inte enbart utgå från effekterna på kollektivet av individer eller hushåll. Man måste även beakta effekterna på enskilda hushållskategorier, alltså fördelningseffekterna.

Om ett effektivt styrmedel inte kan accepteras av fördelningspolitiska skäl, måste man antingen välja ett mindre effektivt styrmedel som blir dyrare eller ompröva målet. Ett annat alternativ är att använda det effektivaste styrmedlet men att komplettera detta med åtgärder som kompenserar dem som drabbas hårdast.

Ett problem är att dagens styrmedel, som t.ex. vägskatterna är relativt trubbiga instrument för att internalisera de externa kostnaderna. Vi utgår från att de nationella styrmedlen ska baseras på förhållandena utanför tätort och att tätortsproblemen ska lösas genom lokala styrmedel som läggs ovanpå de nationella. Det kan emellertid finnas relativt stora skillnader mellan de externa kostnaderna i t.ex. mindre samhällen, attraktiva fritidsområden och ren glesbygd. De nationella styrmedlen kan därför drabba de boende i glesbygd för hårt.

För boende och verksamma i glesbygd eller i andra områden, som saknar alternativa resmöjligheter, är bilen dessutom en nödvändig förutsättning för det dagliga livet. Utan tillgång till bil kan man inte ta sig till arbete, butiker och samhällsservice eller upprätthålla ett drägligt

socialt liv. En höjning av bensinpriset kan därför slå särskilt hårt mot glesbygdens invånare, och framför allt mot dem med långa arbetsresor.

Även förändringar av fordonsskatten, t.ex. en höjd fordonsskatt för att fasa ut gamla miljöskadliga fordon, kan ge oacceptabla effekter, eftersom inte alla bilägare har råd att köpa en ny och renare bil.

Om det visar sig att prishöjningar på drivmedel eller andra styrmedel får oacceptabla fördelningseffekter för glesbygden bör dessa effekter kompenseras genom åtgärder inom ramen för regionalpolitiken i vid mening. Vi återkommer till dessa regionalpolitiska aspekter i vårt slutbetänkande.

2 Vägtrafikbeskattningen och EU

Det pågår ett omfattande trafikpolitiskt arbete inom EU som berör olika aspekter av den svenska vägtrafikbeskattningen. Den samlade bilden av dagens EU-politik för beskattning på trafikområdet finns dels i formella regler men också i en rad andra överväganden. Den principiella strukturen hos vårt skattesystem för vägtrafiken måste vara en stabil och långsiktig grund för utformningen av den konkreta beskattningen.

Nedan redovisas en sammanställning av några viktiga policydokument från EU för transportpolitiken. Behandlingen av EU-frågorna i stort, hur Sverige kommer att påverkas av EU-samarbetet och hur Sverige ska kunna bidra till utformningen av den gemensamma transportpolitiken och kraftfullt verka för en miljöanpassning av Europas transportnät återkommer vi till i vårt slutbetänkande.

Sammanställning av några viktiga policydokument inom EU

- Vitbok om den gemensamma transportpolitiken, EG-kommissionen 1992
- Det femte miljöhandlingsprogrammet, EG-kommissionen 1993, förslag till revidering januari 1996
- Grönbok om internalisering av externa kostnader, EG-kommissonen december 1995
- Grönbok om kollektivtrafiken , EG-kommissonen november 1995
- Slutrapport från Auto/oil-programmet, samarbetsprojekt mellan EG-kommissionen och den europeiska bil- och petroleumindustrin, december 1995, och kommissionens rapport 1996
- Dokument om gemenskapsstrategi för minskade koldioxidutsläpp och förbättrad bränsleekonomi, EG-kommissionen december 1995 samt ministerrådets yttrande med förslag till lagstiftning i juni 1996

I det följande behandlar vi vilken handlingsfrihet Sverige har när det gäller att förändra vårt system för vägtrafikbeskattningen.

EG:s regelsystem består främst av följande komponenter, som innebär begränsningar men också är stöd när man ska lägga fast

principer (och även konkreta värden) för den svenska vägtrafikbeskattningen och andra styrmedel som berör vägtrafiken:

- Mineraloljedirektiven – minimiskatt på fordonsbränslen och principen om lika beskattning av bränslen för samma ändamål.
- Bestämmelser om högsta tillåtna utsläppsnivå (avgaser och buller) från motorfordon – reglerar möjligheterna till skattedifferentiering i förhållande till bilarnas högsta tillåtna avgasutsläpp.
- Bestämmelser om fordonsskatter och vägavgifter för tunga lastfordon.

I vårt slutbetänkande kommer vi att behandla utvecklingen inom EU för hela transportsektorn, hur Sverige påverkas och vilka frågor som är särskilt angelägna för Sverige att driva i det europeiska samarbetet.

2.1 Bestämmelser om beskattning av fordonsbränslen

Mineraloljedirektiven

De EG-bestämmelser som reglerar beskattningen av fordonsbränslen inryms i de tre mineraloljedirektiven. Direktiv 92/12/EEG innehåller allmänna regler om punktskattepliktiga varor och om innehav, flyttning och övervakning av sådana varor. Direktiv 92/81/EEG innehåller regler om harmonisering av strukturerna för skatt på mineraloljor och direktiv 92/82/EEG regler om nivåerna på dessa skatter. Begränsningen till mineraloljor innebär att direktiven inte gäller beskattning av t.ex. kol och naturgas.

Direktiv 92/81 innehåller en huvudregel som bl.a. innebär att allt som används som fordonsbränsle ska beskattas som motsvarande mineraloljor. Det är möjligt att ha olika skattesatser för bensin med respektive utan tillsats av bly. Medlemsländerna kan däremot inte utan vidare ha lägre skattesatser på olika kvaliteter i övrigt.

Direktivet innehåller ett antal möjligheter för enskilda medlemsländer att helt eller delvis reducera skatten för vissa typer av bränslen. Det finns en bestämmelse i artikel 8.2 som ger en möjlighet för enskilda medlemsländer att reducera skatten helt eller delvis i samband med pilotprojekt för att tekniskt utveckla mer miljövänliga produkter, särskilt bränslen från förnyelsebara råvaror. Begränsningen

ligger i att det ska röra sig om pilotprojekt. Det pågår f.n. en process i EG-domstolen mellan EG-kommissionen och Frankrike om tolkningen av denna bestämmelse. Artikel 8.4 ger också möjlighet för medlemsländerna att av särskilda policyskäl introducera ytterligare undantag från bestämmelserna. Ett sådant undantag kräver dock enighet i rådet innan medgivande kan ges.

Sverige tog vid förhandlingarna om medlemskap upp kravet på skattereduktion för biobaserade bränslen men fick nej med motiveringen att det pågick arbete inom EG med frågor om beskattning av biobaserade bränslen. Sverige har emellertid fått undantag enligt artikel 8.4 för bl.a. differentierad beskattning av dieselolja (efter miljöklassning). Sverige har även möjlighet att undanta vissa biogaser från beskattning. Regeringen har i ett antal beslut gett dispens från vissa svenska bestämmelser om energiskatt och koldioxoidskatt för pilotprojekt med biobaserade drivmedel, se avsnitt 3.3.

För bensin och diesel gäller minimiskattesatser för EU-länderna.

Utvecklingen av EG-regler

I en rapport från kommissionen om faktiska nationella skatter på motorbränslen i relation till EG:s miniminivåer hävdas att miniminivåerna bör öka betydligt. En ny rapport beräknas komma före 1996 års utgång i samband med revideringen av mineraloljedirektiven.

En översyn av fordonsrelaterade skatter och nivåerna på dessa pågår (hösten 1996) i kommissionens regi.

ECOFIN, dvs. EU:s finansministrar, har i mars 1996 gett i uppdrag till kommissionen att ta fram ett förslag till gemensamma bestämmelser om energibeskattningen. Ett sådant förslag väntas mot slutet av 1996.

Frågan om ett särskilt direktiv om beskattning av biobaserade bränslen har varit aktuell vid olika tillfällen de senaste åren. Det är dock inte möjligt att nu förutsäga om det förslag till energibeskattning som förväntas från kommissionen också kommer att innehålla särskilda bestämmelser om beskattning av biobaserade bränslen.

Auto/oilprogrammet är ett samarbetsprogram som pågått sedan 1993 mellan kommissionen och den europeiska bil- och petroleumindustrin. Arbetet har resulterat i en rapport från kommissionen till ministerrådet och EU:s parlament, COM(96)248 final. Rapporten rör den framtida strategin för kontroll av utsläpp av föroreningar i atmosfären från vägtransporter. Den innehåller bl.a. förslag till ändringar i direktiv 93/112/EEG om kvaliteten på diesel och bensin.

Bestämmelserna om skärpta krav för bränslen föreslås träda i kraft år 2005.

2.2 Bestämmelser om högsta tillåtna utsläpp från motorfordon

Gällande direktiv

EG:s bestämmelser ger ramar för den svenska bilavgaslagstiftningen när det gäller såväl tekniska krav som användningen av olika slag av ekonomiska styrmedel. Det EG-direktiv som innehåller avgasbestämmelser för lätta fordon, direktiv 70/220/EEG, har successivt skärpts. Bestämmelser om synlig rök i avgaserna från dieseldrivna fordon finns i direktiv 72/306/EEG, medan direktiv 88/77/EEG innehåller bestämmelser om gas- och partikelformiga föroreningar från dieselmotorer till tunga fordon. Avgasdirektiven ansluter till direktiv 70/156/EEG om helbilsgodkännande. Det finns även direktiv om kvaliteten på bränslen som används och direktiv om buller från motorfordon. Genom ändring 1992 av direktiv 77/143/EEG om löpande kontroll av bilar infördes en minimikontroll av avgaserna vid periodisk kontroll.

Särskilda nationella regleringar, t.ex. avgaskrav, kan inte utnyttjas. Det är dock möjligt att införa ytterligare miljöklasser med kravnivåer som är strängare än vad som anges i EG:s direktiv, men det finns begränsningar i möjligheten att använda de ekonomiska styrmedlen.

I EG-direktiven finns f.n. bestämmelser som innebär att ekonomiska styrmedel endast får utnyttjas för att introducera renare teknologi om den uppfyller en kravnivå som antagits av gemenskapen, men ännu inte är obligatorisk. Incitamentets storlek måste vara mindre än kostnaden för den renare tekniken och ska avskaffas när kravnivån blir obligatorisk. Sverige har motsatt sig denna regel, eftersom den försvårar för medlemsländerna att införa utvecklade miljöklassystem.

Utvecklingen av EG-regler

EG:s avgaskrav skärps successivt. Det finns bl.a. förslag om skärpning av avgasbestämmelserna för lätta lastbilar. Kommissionen väntas under 1996 och 1997 lägga förslag om skärpta regler även för personbilar och tunga lastbilar.

Som ett resultat av Auto/oilprogrammet (se avsnittet ovan) har kommissionen föreslagit ändringar av direktiv 70/220/EEG när det gäller avgasbestämmelser för personfordon. Ändringsförslagen återfinns i rapporten COM(96)248 final.

Förslaget som rör avgasbestämmelser för lätta fordon innehåller två steg – ett första steg med bestämmelser som ska gälla från år 2000, och ett andra, betydligt mer ambitiöst, steg år 2005. Det andra steget i skärpningen av avgasbestämmelserna föreslås träda i kraft samtidigt med bestämmelserna om skärpta krav för bränslen (se avsnittet ovan). I rapporten COM(96)248 final hänvisas också till kommande förslag om skärpta bestämmelser i direktiv 70/220/EEG när det gäller avgaser från lätta lastbilar, direktiv 88/77/EEG som handlar om avgaser från tunga lastfordon samt direktiv 92/55/EEG om hållbarhetskrav och efterkontroll av fordon.

Det pågår också arbete inom EU för att minska koldioxidutsläppen från personbilarna. Det innebär bl.a. förhandlingar om en överenskommelse med biltillverkarna om vissa åtaganden samt möjliga regler för koldioxidutsläppen.

Detta innebär att möjligheten att skattedifferentiera med avseende på de kommande strängare kraven öppnas då de nya kraven fastställts i slutet av 1996 eller början av 1997. Mot denna bakgrund kan det vara en rimlig utgångspunkt för den svenska politiken att inom ramen för EG:s regelverk konstruera de svenska ekonomiska styrmedlen så att fordonsparkens egenskaper förändras i en takt som bedöms lämplig ur ett svenskt perspektiv.

2.3 Bestämmelser om fordonsskatter och avgifter för tunga lastfordon

Direktiv 93/89/EEG innehåller bl.a. bestämmelser om medlemsstaternas skatter och avgifter på motorfordon eller ledade fordonskombinationer som uteslutande är avsedda för godstransport på väg och med en bruttovikt av minst 12 ton. Direktivet innehåller också bestämmelser om vägtullar och vägavgifter. Direktivet är upphävt av EG-domstolen, som emellertid uttalat att det ska tillämpas till dess det ersatts av ett nytt direktiv. Kommissionen arbetar f.n. med att ta fram förslag till nytt direktiv.

Fordonsskatt på tunga fordon

Direktiv 93/89/EEG innehåller bestämmelser om miniminivåer på fordonsskatter för tunga fordon, se tabell 2.1.

Tabell 2.1. Fordonsskatternas miniminivåer för EU och gällande skatter i några länder för tunga fordon 1995.

Brutto-vikt ton[1]	Tjänste vikt ton	Last-vikt ton	Antal axlar	Fordonsskatt, min.nivå. Kronor per år				
				EU-min	S	DK	NL	UK
18	7,5	10,5	2	938	**14 274**	8 611	7 030	
32	10,8	21,2	4	4 538	**33 523**	15 024	8 864	46 044
38	13,5	24,5	2+3[2]	5 915	**12 842**	16 393		33 580
40	14,3	25,7	2+3[2]	5 915	**12 842**	16 393		

[1] Fordon > 40 ton är inte tillåtna i internationell trafik inom EU. Inom Sverige tillåter vi fordon upp till 60 ton.

[2] Semitrailer (dragbil + påhängsvagn)

Källa: EG-kommissionen 1996

Vägavgift för tunga fordon – Eurovinjettsystemet

Direktiv 93/89/EEG ger medlemsländerna rätt att införa vägavgifter för såväl inhemska som utländska åkare. Vägavgifter får tas ut endast av den som använder motorvägar eller andra flerfiliga vägar av motorvägskaraktär, broar, tunnlar och bergspass. Under vissa förutsättningar kan vägavgift tas ut även för användning av det centrala vägnätet i övrigt. Vägavgiften får uppgå till högst 1 250 ecu per fordon och år, inklusive administrationskostnader. Den ska också stå i relation till hur länge vägen, bron etc används.

Direktivet ger möjlighet för två eller flera medlemsstater att samarbeta för att införa ett gemensamt vägavgiftssystem, som är tillämpligt inom hela deras sammanhängande territorium. Betalningen av vägavgifter ska i dessa fall ge tillgång till vissa delar av de deltagande ländernas vägnät.

Belgien, Danmark, Luxemburg, Nederländerna och Tyskland har utnyttjat denna möjlighet att införa ett gemensamt vägavgiftssystem, det s.k. Eurovinjettsystemet. Samtliga dessa länder tar nu ut vägavgifter. Länderna tillämpar emellertid olika system för att ta ut avgiften och även olika regler för att ta ut avgifter av de inhemska åkarna. Danmark tar ut avgift av inhemska åkare på hela vägnätet på

årsbasis. Tyskland däremot tar ut avgift av inhemska åkare endast om de använder motorvägnätet och man kan välja att lösa avgift för år, månad, vecka eller dag.

Sverige har ansökt om att få ansluta sig till Eurovinjettsystemet. Parterna har förhandlat fram ett avtal, som dock ännu inte är undertecknat. Inom regeringskansliet förbereds ett lagförslag om införande av vägavgift för tunga fordon. Regeringen har lämnat en lagrådsremiss.

Förslaget i lagrådsremissen innebär att svenska fordon och fordonskombinationer för godstransporter med en totalvikt över 12 ton får betala en årlig avgift. Utländska fordon som använder stamvägar i södra Sverige och Europavägarna i norra Sverige blir avgiftspliktiga. Avgift för utländska åkare betalas i form av vägavgiftsbevis, som kan lösas för dag, vecka, månad eller år.

Avgifterna är enligt förslaget följande:

- per dag: 50 kr, oavsett antal axlar på fordonet
- per vecka: 166 kr för fordon med upp till tre axlar och 274 kr för fordon med fyra eller fler axlar
- per månad: 622 kr för fordon med högst tre axlar och 1 037 kr för fordon med fyra eller fler axlar
- per år: 6 225 kr för fordon med högst tre axlar och 10 375 kr för fordon med fyra eller fler axlar

Lagrådsremissen innehåller också ett förslag till sänkning av fordonsskatten med 50 %, dock högst med ett belopp som motsvarar kostnaden för vägavgiften.

Eurovinjettsystemet innebär att godstransporter kan utföras utan hinder i form av olika avgifter i de deltagande länderna. För svenska transportörer innebär ett svenskt deltagande i systemet mer likvärdiga konkurrensvillkor i jämförelse med åkare från andra länder.

Utvecklingen av EG-regler om skatte- och avgiftssystem för den tunga vägtrafiken

Kommissionen arbetar f.n. med att ta fram gemensamma bestämmelser om skatte- och avgiftssystem för den tunga vägtrafiken. Det pågår diskussioner inom bl.a. ministerrådet om ett, ännu inte officiellt, förslag. Hur det förslag som så småningom läggs fram och ett framtida direktiv kommer att vara utformade är därför inte klart.

3 Nuvarande vägtrafikbeskattning

Genom vägtrafikbeskattningen kan man påverka fordonsparkens sammansättning och omsättning, fordonens miljö- och säkerhetsegenskaper och trafikens omfattning. Man kan t.ex. differentiera skattenivån mellan olika bränslekvaliteter för att på så sätt driva på utvecklingen mot renare bränslen och påskynda utvecklingen av miljövänligare fordon genom miljöklassningssystem.

Det nuvarande systemet för den svenska vägtrafikbeskattningen är uppbyggd av följande huvuddelar:

- Drivmedelsskatt för bensin och diesel (energiskatt och koldioxidskatt)
- Fordonsskatt
- Försäljningsskatt (accis)

Miljöklassningssystemet för fordon är ytterligare en viktig komponent i skattesystemet. Det infördes 1992 och består av tre miljöklasser, se vidare avsnitt 3.2.

Fram till oktober 1993 hade Sverige ett system med kilometerskatt för lastbilar och bussar. Skälen till att det avskaffades var dels administrativa, dels att Sverige vid ett framtida medlemskap i EG inte kunde ha ett skattesystem som skulle förutsätta någon form av gränskontroll, vilket det dåvarande systemet gjorde.

3.1 Intäkter från vägtrafikbeskattningen

Statens intäkter från vägtrafikbeskattningen var år 1995 nästan 44 mdkr. I tabell 3.1 visas intäkterna uppdelade på olika poster.

Tabell 3.1. Statens beräknade intäkter av vägtrafikrelaterade skatter 1996. Miljarder kronor.

Typ av skatt	Total skatte-inkomst	Andel i procent
Bensin		
- koldioxidskatt	5,0	11
- energiskatt	19,4	43
Diesel		
- koldioxidskatt	3,0	7
- energiskatt	4,5	10
Fordonsskatter (årliga)	4,4	10
Försäljningsskatter (accis)	2,1	4
Totalt	*38,4*	*85*
Moms ca	7,0	15
Summa	*45,4*	*100*

Källa: Finansdepartementet och RRV

3.2 Miljöklassystem för fordon

Fordon miljöklassas i Sverige sedan hösten 1992. Det gäller personbilar, lätta och tunga lastbilar samt bussar. Miljöklassningen sker i samband med avgasgodkännande hos AB Svensk Bilprovning. Kraven i miljöklass 3 är obligatoriska, medan klass 1 och 2 är frivilliga.

Syftet med miljöklassningen är både att påskynda den tekniska utvecklingen av bättre reningsteknik och att få tekniken införd så snabbt som möjligt. Kompletterande styrmedel som skatterabatter för modeller i miljöklass 1 och 2 gör att det skapas efterfrågan på renare bilar.

Enligt bilavgaslagen (1986:1386) ska det finnas tre miljöklasser. Bilavgasförordningen (1991:1481) specificerar närmare bestämmelser för kraven i respektive klass. Naturvårdsverkets föreskrifter talar i detalj om vad tillverkaren måste göra för att AB Svensk Bilprovning ska godkänna en bilmodell i en viss miljöklass. Tillverkaren ansöker om godkännande och miljöklasstillhörighet.

De avgaser som regleras är koloxid, kolväten, kväveoxider och partiklar. För tunga lastbilar och bussar i miljöklass 1 regleras även buller. Kraven på miljöklassning gäller för alla lätta bilar, oberoende av drivsystem eller bränsle. För tunga bilar gäller däremot att systemet enbart är obligatoriskt för dieselmotordrift, som är den helt domine-

rande drivkällan för dessa fordon. Det är också möjligt att införa frivillig miljöklassning för andra typer av tunga bilar.

Tabell 3.2. Miljöklasserna enligt bilavgaslagen. Beslutade förändring av miljöklassystemet innebär kommande förändringar av lagen.

MK 3	MK 2	MK 1
Bilar som uppfyller • obligatoriska krav	Bilar med • väsentligt lägre utsläpp • högre krav på hållbarhet	Bilar som dessutom uppfyller • särskilt höga hållbarhetskrav eller • som till följd av låga utsläpp är särskilt lämpade som tätortsfordon

Källa: Bilavgaslagen (1986:1386)

Förändringar av kraven

De obligatoriska grundkraven på nya fordon skärps. Det innebär att efter den 1 oktober 1996 får i stort sett bara tunga lastbilar och bussar som klarar kraven för nuvarande miljöklass 1 säljas. För personbilar gäller på motsvarande sätt att grundkraven skärps till nuvarande miljöklass 2-krav från och med 1997. Skärpningen av grundkraven sker gemensamt inom EU.

Regeringen har i samband med detta beslutat ändra klassningssystemet för tunga bilar. Ändringen gäller från och med oktober 1996. Den innebär att tidigare krav i miljöklass 1 för tunga bilar omformas till miljöklass 2. Miljöklass 1 lämnas tills vidare tom. Till miljöklass 3 kommer att räknas bilar med motorer som erhållit undantag från den generella kravskärpningen och tillåts ha högre utsläpp av partiklar än vad som gäller för den nya miljöklass 2. Det rör sig om ett antal mindre tunga distributionsfordon.

De skärpta grundreglerna på bilar gör att miljöklassningssystemet behöver kompletteras och utvecklas om det ska leva vidare i framtiden. Naturvårdsverket har inom MaTs-samarbetet tagit på sig att utveckla ett sådant förslag. Ambitionen är att bredda systemet till att omfatta även andra miljöparametrar än dem som nu beaktas.

Ett framtida svensk miljöklassningssystem bör vara utformat på ett långsiktigt hållbart sätt och kopplat till EG:s regelsystem. EG-kommissionen väntas under 1996 och 1997 lägga fram förslag om skärpta avgasregler för både personbilar och tunga fordon, se även kapitel 2.

Erfarenheter av miljöklassningen

Miljöklassutredningen har konstaterat att andelen fordon i de frivilliga högre miljöklasserna 1 och 2 har ökat snabbt – från 11 % 1992 till 32 % år 1994. Under 1995 och 1996 har utvecklingen accelererat ytterligare och av 1996 års modeller hörde närmare 60 % till miljöklass 1 och 2.

Lätta lastbilar och tunga fordon i miljöklass 1 och 2 förekommer i väsentligt mindre utsträckning än personbilar. För tunga bilar infördes skatterabattsystemet först i april 1994. Försäljningen av tunga fordon i det som fram till oktober 1996 var miljöklass 1 har dessutom hindrats av en tvist om tillverkaransvaret. Detta problem är dock numera löst, varför försäljningen av tunga fordon i motsvarande miljöklass beräknas öka.

En viktig hjälp för att utveckla efterfrågan på miljöklassade tunga fordon är bestämmelserna om miljözoner. De har bidragit till att det från senare delen av 1995 finns tunga lastbilar i bättre miljöklass från alla de större tillverkarna av tunga bilar.

3.3 Bränslebeskattningen

Beskattningen av fordonsbränslen består av två typer av skatter – energiskatt och koldioxidskatt. Bränslebeskattningen regleras av lagen om skatt på energi (1994:1776), som trädde i kraft i samband med Sveriges inträde i EU. Lagen innebar en anpassning till gällande EG-bestämmelser när det gäller energi- respektive koldioxidskatterna.

Genom denna lag ersattes ett antal äldre lagar: lagen om allmän energiskatt, lagen om bensinskatt, lagen om koldioxidskatt, lagen om svavelskatt och lagen om dieselskatt och användning av vissa oljeprodukter.

Energisskatten har differentierats efter kvaliteten hos olika miljöklasser av respektive fordonsbränsle. De gällande skattesatserna framgår av tabell 3.3 och 3.4.

Tabell 3.3 Skattesatser för bensin och diesel från och med september 1996. Kronor per liter. Gäller en överövergångsperiod från och med den 1 september 1996 till och med den 30 juni 1997 enligt senaste ändring (1996:687) i lagen om skatt på energi.

Typ av skatt	Bensin[1]		Diesel			Motor-alkoholer
	Mk 2	Mk 3	Mk 1	Mk 2	Mk 3	
Energiskatt	3,41	3,47	1,52	1,74	2,02	
Koldioxid--skatt	0,86	0,86	1,05	1,05	1,05	
Totalt	*4,27*	*4,33*	*2,57*	*2,79*	*3,07*	[2]

[1] MK 1 saknas för bensin. Man har velat reservera benämningen för en framtida renare bensinkvalitet. Sommaren 1996 lämnade Naturvärdsverket ett förslag till en sådan specifikation.
[2] Regeringen har medgett dispens för rena motoralkoholer till årsskiftet 1996/97.

Tabell 3.4 Skattesatser för bensin och diesel från och med den 1 juli 1997 enligt senaste ändring (1996:687) i lagen om skatt på energi.

Typ av skatt	Bensin		Diesel			Motor-alkoholer
	Mk 2	Mk 3	Mk 1	Mk 2	Mk 3	
Energiskatt	3,54	3,60	1,58	1,80	2,10	
Koldioxid--skatt	0,86	0,86	1,05	1,05	1,05	
Totalt	*4,40*	*4,46*	*2,64*	*2,86*	*3,15*	

Regeringen har enligt bestämmelserna i lagen om energiskatt (2 kap 12 §) möjlighet att medge nedsättning eller befrielse från energiskatt och koldioxidskatt på bränslen. Detta undantag gäller för bränslen som används i försöksverksamhet med syfte att utveckla mer miljövänliga bränslen. Bestämmelserna knyter direkt an till motsvarande bestämmelse i direktiv 92/81/EEG om beskattning av mineraloljor (mineraloljedirektivet).

Regeringen har följt den praxis som tillämpades redan innan lagen tillkom, dvs. fullständig befrielse från koldioxid- och energiskatt för biobaserade bränslen med undantag för etanol som blandas i andra bränslen. För etanolinblandade bränslen har skatten fastställt till 84 öre per liter. Flertalet dispenser som gäller denna typ av bränslen går ut vid årsskiftet 1996/97. En omprövning kommer därför att göras av dessa dispenser.

3.4 Fordonsbeskattningen

Beskattningen av fordon regleras av fordonsskattelagen (1988:327) och lagen (1978:69) om försäljningsskatt på fordon. Lagarna omfattar såväl personbilar, lastbilar som bussar.

3.4.1 Fordonsskatt

Personbilar

Fordonsskatt tas ut för motorcyklar, personbilar, bussar, lastbilar, traktorer, tunga terrängvagnar och släpvagnar.

Fordonsskatten höjdes från och med oktober 1996 med 50 % för bensindrivna personbilar och med 15 % för dieseldrivna personbilar av 1994 års modell och senare.

Fordonsskatten är differentierad efter vikt och bränsleslag. Differentieringen mellan bensin- och dieseldrivna bilar framgår av tabell 3.5.

Tabell 3.5. Fordonsskatten för personbilar från och med oktober 1996.

Fordonsslag	Viktsgränser kg	Grundbelopp kr/år	Tilläggsbelopp kr per 100 kg
Ej dieseldrift	0 – 900	585	0
	901–	734	149
Dieseldrift, modellår 1993	0 – 900	1 172	0
eller tidigare	901–	1 468	297
Dieseldrift, modellår	0 – 900	2 245	0
senare än 1993	901–	2 814	569

Källa: Fordonsskattelagen (1988:327)

För personer som är bosatta i ett 35-tal kommuner i glesbygdsområden är fordonsskatten för personbil nedsatt med 384 kr/år enligt fordonsskattelagen.

Sedan den 1 januari 1995 gäller att personbilar i miljöklass 1 är befriade från årlig fordonsskatt under de första fem åren. Det innebär en skattelättnad på ca 5 000 kr i genomsnitt för en medelstor bensindriven bil. Denna skattelättnad infördes för att kompensera konsekvenserna av en annan samtidig förändring, som syftade till att

anpassa differentieringen av försäljningsskatten för lätta bilar till EG:s bestämmelser (se avsnitt 3.4.2).

Lastbilar och bussar

Liksom för personbilar tas en årlig fordonsskatt ut för tunga fordon. Skatten är differentierad mellan dieseldrivna fordon, som har en högre beskattning, och övriga fordon.

För dieseldrivna fordon är skatten differentierad efter totalvikt, antal axlar och deras inbördes placering (konfiguration). Någon differentiering med avseende på fordonens miljöegenskaper finns ännu inte.

Inom EU pågår dock arbete med att ta fram förslag till en sådan differentiering av beskattningen (se vidare kapitel 2).

3.4.2 Försäljningsskatt

Personbilar

Försäljningsskatt tas ut för motorcyklar, personbilar, bussar och lastbilar.

Riksdagen beslutade i juni 1996 att försäljningsskatten för personbilar (accisen) i miljöklass 1 och 2 skulle avskaffas och för bilar i miljöklass 3 sänkas till 2 000 kr. Ändringen gäller formellt från och med oktober 1996. Orsaken var att regeringen ville stimulera en förnyelse av den svenska bilparken av trafiksäkerhets- och miljöskäl och höja aktiviteten i den svenska ekonomin.

Tidigare var försäljningsskatten för personbilar 6,40 kr/kg tjänstevikt samt differentierad efter miljöklass.

För att kompensera skattebortfallet höjdes samtidigt fordonsskatten för personbilar (se avsnitt 3.4.1).

Regeringen har i en proposition (1996/97:14) föreslagit att försäljningsskatten för personbilar i miljöklass 3 tas bort från och med den 1 januari 1997. Detta följer av att nuvarande miljöklass 3 upphör efter årsskiftet och ersätts av nuvarande miljöklass 2, dock med beteckningen miljöklass 3.

Lastbilar och bussar

Fram till juli 1996 var försäljningsskatten 65 000 kr för bussar och lastbilar i miljöklass 3 och med en vikt över 7 ton. I samband med att försäljningsskatten för flertalet personbilar togs bort sänktes skatten för de tyngsta fordonen i miljöklass 3 till 6 000 kr från och med oktober 1996. Det kommer endast att finnas ett mycket begränsat antal nytillverkade tunga fordon som hamnar i miljöklass 3.

Den differentierade försäljningsskatten beroende av miljöklass för tunga bilar infördes i april 1994. Tidigare berördes inte dessa fordon av denna skatt.

Tabell 3.5 visar gällande försäljningsskatt för bilar enligt lagen om försäljningsskatt på fordon.

Tabell 3.5. Försäljningsskatt för bilar från och med juni 1996.

Fordonsslag	MK 1	MK 2	MK 3
Personbilar	0 kr	0 kr	2 000 kr[1]
Lätt lastbil/buss med totalvikt ≤3 500 kg	6,40 kr/kg[2]	6,40 kr/kg[2]	6,40 kr/kg[2] + 2 000 kr
Lätt lastbil utan skåpkarosseri med totalvikt ≤ 3 500 kr	4 000 kr	4 000 kr	6 000 kr
Tung lastbil/buss med totalvikt > 3 500 kg	0 kr	0 kr	6 000 kr

[1] Tas bort enligt förslag i proposition 1996/97:14

[2] Räknat på bilens tjänstevikt

Källa: Lagen (1978:69) om försäljningsskatt på fordon

4 Internalisering av vägtrafikens externa kostnader

Den svenska trafikpolitiken bygger på att medborgarna och företagen, inom de ramar som getts av samhället, själva ska avgöra hur de ska ordna sina transporter. Detta förutsätter emellertid att trafikanterna eller transportörerna inte gör detta val enbart utifrån sina egna vinster och kostnader, utan att man också tar hänsyn till effekterna för samhället i stort.

Varje enskild vägtransport inverkar på miljön och människornas hälsa, på kostnaderna för drift och underhåll av det gemensamma vägnätet samt i viss mån på andra trafikanters säkerhet och restid. För att nå de trafik- och miljöpolitiska målen anser vi att trafikanterna i högre grad måste ta hänsyn till dessa s.k. *externa kostnader* när man gör sina transportval. Detta kan ske genom *internalisering*, vilket innebär att den som beslutar om en transport tvingas, eller får incitament till, att beakta de externa effekterna. De externa kostnaderna blir på detta sätt *interna* för trafikanten eller transportören.

Genom att synliggöra och inkludera de externa kostnaderna i varje enskild trafikants val kan transportsektorn styras i riktning mot målen för miljö, säkerhet m.m och mot ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av transportapparaten.

4.1 Vilka externa kostnader från vägtrafiken bör beaktas?

Eftersom avsikten är att styra mot en effektiv användning av transportsystemet (inklusive val av fordon och bränsle) så är det de trafikvolymberoende externa effekterna, dvs. de som hänger samman med att fordonen används, som ska beaktas. I första hand rör det sig om följande effekter:

- Utsläpp av avgaser och partiklar.
- Utsläpp av koldioxid och andra klimatgaser.
- Buller.

- Olyckor.
- Tidsförluster för andra trafikanter vid trängsel.
- Slitage.
- Andra trafikvolymberoende kostnader för underhåll och trafikövervakning.
- Intrång och barriäreffekter på grund av trafikvolymen (vägens intrång och barriäreffekter beaktas i investeringsplaneringen).

För att internalisera dessa externa effekter behöver de kunna kvantifieras och värderas på ett rimligt sätt. Detta medför dock svårigheter på grund av vissa problem:

- Delvis bristfällig kunskap om vägtrafikens effekter.
- Oklarhet om skiljelinjen mellan externa och interna (redan internaliserade) effekter.
- Otydlighet om vilka kostnader som är fasta respektive rörliga (påverkas av trafikvolymförändringar)
- Sammanblandning av genomsnittliga rörliga kostnader och marginella (de kostnader som uppstår av ytterligare ett fordon i trafiken).
- Osäkerhet om hur de externa effekterna ska mätas och värderas.

Vi återkommer till dessa problem i avsnitt 4.3–4.6. Det är dock vår uppfattning att problemen med att kvantifiera och värdera de externa effekterna inte bör förhindra en internalisering. Det är angeläget att försöka utforma styrmedel som leder till att att de trafikpolitiska målen uppnås och till att vägsystemet används på ett effektivare sätt.

Som vi redovisat i kapitel 1 är det också möjligt att indirekt värdera de externa effekterna med utgångspunkt från politiskt avvägda trafik- och miljöpolitiska mål.

Vi redovisar olika underlag för miljöbedömningar i bilagor. I bilaga 3 redovisas en sammanställning av de negativa effekter på miljö och hälsa som uppkommer på grund av luft- och vattenföroreningar samt transporternas beräknade andel av utsläppen. Sammanställningen, som avser totala effekter från både tätorts- och landsbygdstrafik och alla trafikslag, är hämtad ur MaTs-arbetets rapport *Mål för miljöanpassade transporter*. I bilagorna 4 och 5 redovisas det underlag för beräkningar av externa effekter som redovisas i kapitel 5. Detta underlag avser således enbart vägtrafik utanför tätort.

4.2 Styrmedel inom vägtrafiken

Internalisering av externa kostnader sker huvudsakligen genom en kombination av *regleringar* och *ekonomiska styrmedel*.

Kostnader för utsläpp bör i första hand internaliseras genom avgaskrav för nya fordon. Denna metod har visat sig vara framgångsrik under senare år och fordonsparkens utsläpp har minskat kraftigt. En reglering av avgasutsläppen för nya fordon får en långsiktig verkan på utsläppsnivåerna i takt med att fordonsparken förnyas. För att stimulera omvandlingen av fordonsparken i riktning mot lägre utsläpp kan fordonsskatten differentieras efter fordonens miljöegenskaper. Även andra ekonomiska styrmedel, t.ex. skrotningspremier, kan användas för att påskynda förnyelsen av fordonsparken. Fordonsparken omvandlas således genom normer och ekonomiska styrmedel, inriktade mot fordonen.

Av ekonomiska styrmedel har vägtrafikbeskattningen, och då främst skatten på drivmedel, hittills betraktats som viktigast för att internalisera de externa kostnaderna från vägtrafiken.

I detta delbetänkande behandlas möjligheterna att internalisera de externa kostnaderna genom vägtrafikbeskattningen. Andra styrmedel kommer vi att behandla i vårt slutbetänkande.

Vi har konstaterat att det är de externa kostnaderna av trafiken, dvs. av fordonens användning, som ska internaliseras. Det ligger därför nära till hands att försöka beakta dessa externeffekter genom någon form av rörlig avgift eller skatt på trafiken.

Ett idealt sätt att internalisera de externa effekterna är att knyta den styrande avgiften eller skatten direkt till storleken på den marginella externa effekten. Om detta inte är praktiskt möjligt, vilket det oftast inte är, kan avgiften knytas till någon annan faktor som samvarierar med den externa effekt man vill få beaktad.

Drivmedelsskatter är det instrument som används i praktiken i Sverige, även om det egentligen inte är en skatt på trafiken utan på bränslet. Den numera avskaffade kilometerskatten för dieselfordon var däremot ett styrmedel som direkt var knutet till trafiken. För att nå miljöpolitiska syften har även andra styrmedel än drivmedels- och kilometerskatter använts, t.ex. miljöklassning av fordon och bränsle (se kapitel 3).

Drivmedelsskatter som medel att internalisera vägtrafikens externa kostnader

Genom att drivmedelsskatten i Sverige har kommit att betraktas som det viktigaste medlet för att internalisera de trafikberoende kostnaderna har uppgiften i praktiken blivit att beräkna totala externa kostnader per förbrukad liter drivmedel.

En skatt på drivmedel ger trafikanterna skäl att hushålla med drivmedel. Effekten på olika externa kostnader blir beroende av i vilken grad som drivmedelsanvändningen hänger samman med dessa kostnader.

Det finns emellertid stora skillnader i externa kostnader per liter förbrukat drivmedel för olika fordon och beroende på var och när fordonen används. Samtidigt är det svårt att differentiera skatten på drivmedel tillräckligt, så att det blir möjligt att ta hänsyn till dessa olikheter. Enligt vår uppfattning har drivmedelsbeskattningens roll som styrmedel överdrivits.

Andra ekonomiska styrmedel för att internalisera vägtrafikens externa kostnader

Ekonomiska styrmedel för vägtrafiken kan delas in i

- vägtrafikskatter (koldioxid- och energiskatt på drivmedel, fordonsskatt och försäljningsskatt)
- vägtullar, t.ex. det planerade avgiftssystemet i Stockholm
- brukaravgifter för vissa delar av vägnätet, t.ex. Eurovinjettsystemet
- områdesavgifter, dvs. miljörelaterade avgifter för att få köra i ett visst område
- kilometerskatter.

Ett optimalt sätt att utnyttja ekonomiska styrmedel för vägtrafiken är s.k. road pricing, dvs. system med differentierade bilavgifter. De kan utformas som t.ex. vägtullar eller områdesavgifter och innebär att trafikanterna får betala en avgift som varierar beroende på situationen, t.ex. var, när och under vilka omständigheter man åker. En biltrafikant som kör i tätort under högtrafiktid ger upphov till väsentligt högre samhällsekonomiska kostnader i form av luftföroreningar, trängsel, buller och olyckor än biltrafikanten som kör på landsbygden. Det är därför motiverat att tätortstrafikanten ska betala mer för sin transport än landsbygdstrafikanten.

Detta resonemang är i enlighet med den s.k. PP-principen om att förorenaren betalar (Pollutor Pays Principle). Differentierade bilavgiftsystem kan göra detta möjligt, men tekniken för sådana system är ännu inte tillräckligt utvecklad. Många bedömare anser att det kommer att ta minst tio år innan avancerade bilavgiftssystem kan introduceras i Sverige. Till dess får vi därför nöja oss med mindre avancerade, och därmed också mindre effektiva, system för att differentiera avgifter.

I avvaktan på att ny tekniken för road pricing blir tillgänglig anger EU:s grönbok *För en rättvis och effektiv prissättning av transportsektorn* en rad andra åtgärder för att åstadkomma en mera rättvist och effektivt prissättning inom vägtrafiken:

- Anpassning av befintlig gemenskapslagstiftning om vägavgifter för tunga fordon.
- Elektroniska kilometeravgifter som baseras på slitage på infrastruktur och eventuellt andra parametrar.
- Vägtullar i överbelastade eller på annat sätt känsliga områden.
- Differentierade bränsleskatter som avspeglar skillnader i bränslekvalitet (t.ex. miljömässiga egenskaper).
- Differentierade fordonsskatter beroende på fordonets miljö- och bulleregenskaper, eventuellt kopplade till de elektroniska kilometeravgifterna.
- Tillhandahållande av information om säkerhetsprestanda avseende fordon och transportsätt.

Det finns alltså en rad medel för att internalisera vägtrafikens externa kostnader. Listan i grönboken är koncentrerad på ekonomiska styrmedel, men det finns också andra medel att tillgå.

På nationell (och internationell) nivå är regleringar av avgas- och bulleremissioner från fordon ett använt styrmedel. I tätorterna har också t.ex. parkeringspolitiken och olika regleringar en betydelse. En lista på olika styrmedel redovisas i kapitel 1. Problemet är hur tillgängliga styrmedel kan konstrueras på ett sådant sätt som leder till målen och som ligger så nära kostnadseffektivitet som möjligt.

I följande avsnitt i detta kapitel redovisar vi hur vägtrafikens olika externa kostnader kan internaliseras genom en kombination av olika styrmedel.

4.3 Vägtrafikens miljökostnader

Följande externa miljöeffekter av vägtrafiken bör internaliseras:

- Utsläpp av avgaser och partiklar.
- Utsläpp av koldioxid och andra klimatgaser.
- Buller.
- Övriga miljökonsekvenser som t.ex. intrång och barriärer till följd av trafikvolymen.

4.3.1 Avgaser och partiklar

Avgaser och partiklar från vägtrafiken ger såväl lokala som regionala och globala effekter.

Till de lokala problemen hör hälsorisker, vantrivsel och obehag, nedsmutsning, korrosion och vegetationsskador. Problemen beror främst på kväveoxider, koloxid, kolväten, partiklar och ozon.

Skogsskador, övergödning och försurning är kända regionala problem som orsakas av bl.a. kväveoxider, svaveloxider, kolväten och ozon.

Det allvarligaste globala problemet är växthuseffekten på grund av koldioxidutsläppen. Koldioxidproblemet behandlar vi i avsnitt 4.3.2. Detta avsnitt handlar om lokala och regionala effekter av vägtrafikens utsläpp av luftföroreningar.

Lokala effekter av vägtrafikens luftföroreningar

Bilavgaserna innehåller många hälsofarliga ämnen. Effekterna varierar från mindre obehag till ökad risk för dödlighet i t.ex. cancer. Kvävedioxid (NO_2) och koloxid (CO) påverkar luftvägar och slemhinnor vilket kan sätta ned lungfunktionen och ge överkänslighetsreaktioner eller allergiska besvär. Samma problem ger ozon, vilket bildas under inverkan av kolväten och kväveoxider. Vissa kolväten och partiklar är cancerogena. Som indikatorämnen (ämnen som man känner och kan mäta) för cancerogena ämnen anges ofta PAH, partiklar, bensen, benz(a)pyren och eten. Det finns emellertid en stor mängd ytterligare ämnen i bilavgaser som inte är fullständigt kända, men som kan innebära hälsorisker.

Inom MaTs-arbetet har man ställt upp långsiktiga mål utifrån luftföroreningarnas påverkan på hälsan. En utgångspunkt har varit att så långt som möjligt definiera nollrisknivåer, men man har också ställt upp etappmål för år 2005. Med ledning av dagens kunskap om sambanden mellan exponering för olika ämnen och ohälsa har man angett nivåer för vissa indikatorämnen i tätortsluften.

De åtgärder som vidtagits, bl.a. genom katalysatorreningen, har under senare år lett till förbättrad luftkvalitet i våra tätorter. Sålunda beräknas t.ex. riksdagens gränsvärde för NO_2-halt kunna klaras i större delen av landets tätorter med storstäderna och Sundsvall som troliga undantag. I MaTs-arbetet har man antagit ett något strängare etappmål för år 2005, vilket kan innebära att flera orter inte kommer att klara detta mål.

Problemen med kväveoxidutsläpp (NO_x) och partiklar är för närvarande större för dieseldrivna än bensindrivna fordon. Under senare år har emellertid emissionerna minskat betydligt även från dieselfordon.

Avgaserna ger inte bara hälsoproblem. De sura oxiderna – främst NO_x eftersom svaveldioxid knappast längre är ett problem i vägtrafiken – leder till ökad korrosion av fordon och fasta stålkonstruktioner samt till nedbrytning av byggnader, minnesmärken m.m.

Internalisering av lokala effekter av vägtrafikens luftföroreningar

Avgasutsläpp vars skadliga effekter sammanhänger med bränslets kvalitet – t.ex. utsläpp av bly och svavel – kan med fördel internaliseras genom en differentierad bränsleskatt. Detta har redan genomförts med framgång och har lett till att blyhaltig bensin numera är förbjuden, efter en utfasningsperiod då volymerna blyad bensin snabbt minskade under inverkan av bl.a. en differentierad bränsleskatt.

Lokala externa effekter bör i största utsträckning internaliseras genom lokala styrmedel, t.ex. genom en kombination av differentierade bilavgifter och trafikregleringar. Till detta återkommer vi i vårt slutbetänkande. Dock kan en nationell komponent motiveras i energiskatten på drivmedel, eftersom lokala effekter uppstår även utanför tätorterna.

Lokala styrmedel kan stödjas av övergripande nationella styrmedel, särskilt för emissioner som har såväl lokala som regionala (och i vissa fall även nationella) externa effekter. Detta kan gälla t.ex. utsläpp av kväveoxider och partiklar, vilka varierar med vilken typ av motor som används. I den mån dessa motorer förutsätter ett visst bränsle eller vissa tillsatser, t.ex. diesel eller dieselblandningar med alkoholer, kan

problemet med internalisering angripas från två håll. Dels kan man använda energiskatten på drivmedel, dels fordonsskatten och bestämmelser om avgasutsläpp.

Regionala effekter av vägtrafikens utsläpp

Utsläpp av kväveoxider bidrar till försurning, övergödning och bildning av marknära ozon. Det senare gäller även för utsläpp av flyktiga organiska ämnen (VOC). Utsläpp av partiklar, som innehåller cancerogena ämnen, kan ge regionala hälsoproblem genom nedfall på odlingsmark.

Försurningen av mark och vatten påverkar tillväxten i skogen. Skaderisken ökar i kombination med övergödning och marknära ozon. Om markens eller sjöarnas pH-värde sjunker under en kritisk nivå kan delar av existerande ekosystem slås ut. Försurningen kan också medföra hälsoeffekter – genom att vissa i marken bundna metaller frigörs – samt ge ökad korrosion på fornlämningar etc.

Marknära ozon kan medföra skador på både skog och annan växtlighet. Av de långväga luftföroreningarna är ozon det skadligaste med hänsyn till koncentration och hållbarhet.

De svenska problemen hänger till stor del samman med utsläpp i andra länder. Å andra sidan faller utsläpp från vår trafik också ned utanför vårt lands gränser.

Internalisering av regionala effekter av vägtrafikens utsläpp

De regionala utsläppens externa effekter är främst knutna till kväveoxider, flyktiga organiska föreningar (framför allt kolväten) och partiklar. Dessa utsläpp kommer, i takt med katalysatorbilarnas införande, i ökad utsträckning från den tunga trafiken som huvudsakligen använder dieselmotorer. (Nu kommer mer än hälften av vägtrafikens kväveoxidutsläpp och partikelutsläpp från den tunga trafiken.)

En reglering av avgasutsläppen för nya fordon får en långsiktig verkan på utsläppsnivåerna i takt med att fordonsparken förnyas. För att stimulera omvandlingen av fordonsparken i riktning mot lägre utsläpp kan fordonsskatten differentieras efter fordonens miljöegenskaper.

I ett sådant system för internalisering av utsläppskostnaderna får bränslebeskattningen en mindre roll. Den externa utsläppskostnad, som bör internaliseras genom energiskatten på bränsle, omfattar endast den

del som inte redan internaliserats genom avgasreglerna (och eventuella ekonomiska styrmedel som kompletterar dessa).

Man kan tänka sig olika metoder för att beräkna de externa kostnaderna, som ska internaliseras genom energiskatten på bränsle. Beräkningarna kan baseras på

- avgasnormer för nya fordon
- äldre avgasnormer
- uppskattningar av faktiska utsläpp för nya fordon
- uppskattningar av faktiska utsläpp för fordon som uppfyller äldre avgasnormer.

Vi har bedömt att avgaskraven för nya fordon bör ligga till grund för dessa beräkningar, se även bilaga 5.

4.3.2 Koldioxid

Utsläpp av koldioxid, metan, dikväveoxid (lustgas) och stabila klorfluorföreningar (s.k. freoner) kan på lång sikt förändra klimatförhållandena på jorden. FN:s klimatpanel befarar en ökning av den globala medeltemperaturen som kan medföra stora förändringar av nederbördsmönster och klimat.

Koldioxid är den överlägset vanligaste växthusgasen, men de andra gaserna har en större uppvärmningspotential per kg. Denna potential är ungefär 11 gånger större för metan, 270 gånger större för lustgas och omkring 7 100 gånger större för en fluorförening som CFC 12. I Sverige svarar koldioxiden för ca 80 % av växthuseffekten, metan 14 %, dikväveoxid 4 % och fluorföreningar 2 %.

Ökningen av koldioxidhalten beror på förbränning av fossila bränslen. Förbränning av biobaserade bränslen ger däremot inte något nettotillskott av koldioxid under förutsättning att biomassan ersätts av ny.

Utsläppen av koldioxid från fossila bränslen som används i vägtrafiken uppgår till knappt 20 miljoner ton per år. Utsläppen är proportionella mot förbrukningen av bränslet (med hänsyn till innehållet av fossilt kol i detta). Utsläppen kan inte renas och det har ur skadesynpunkt ingen betydelse var utsläppen sker.

Försök har gjorts att beräkna skadekostnaden av förhöjda halter av växthusgaser i atmosfären. Värderingen avser de effekter som kan förutses följa på förväntade temperaturhöjningar. Effekterna har att göra med att klimatzonerna förskjuts, att havsytan stiger, att förutsättningarna för jord- och skogsbruk förändras samt att extrema

klimatförhållanden blir allt vanligare. Effekterna är inte bara negativa. Sålunda kan odlingssäsongen på norra halvklotet komma att förlängas.

Osäkerheten om de underliggande naturvetenskapliga sambanden är emellertid stor och det finns bl.a. misstankar om att det ekologiska systemet vid ökande växthusgashalter kan komma i obalans med risker för mer dramatiska försämringar. I den internationella klimatpolitiska diskussionen utgår man därför ifrån att det finns skäl att agera utifrån den s.k. försiktighetsprincipen. En bedömning är att betydande globala utsläppsminskningar krävs. Detta har också varit utgångspunkten för MaTs-arbetet som framhåller att atmosfärens halt av koldioxid ska stabiliseras på en fördubblad halt (550 ppm) från förindustriell nivå några årtionden in på 2100-talet. På lång sikt innebär det att de globala utsläppen av koldioxid ska halveras jämfört med idag.

MaTs-arbetet utgår från att de svenska utsläppsminskningarna ska dimensioneras efter det totala åtgärdsbehovet på den globala nivån ("MaTs-samarbetets mål uttrycker den ambitionsnivå som krävs *om* Sverige ska genomföra åtgärder i den utsträckning som kan förväntas av ett industriland och dessutom ta en ledande roll, för att undanröja detta miljöhot").

På lång sikt framstår det, enligt vår mening, som lämpligt att låta den svenska insatsen bestämmas av framtida internationella klimatavtal som syftar till att halten av växthusgaser ska stabiliseras vid en långsiktigt hållbar nivå. Den utsläppsreduktion som Sverige kommer att få göra går inte att förutse med någon precision idag. Den beror på hur det internationella avtalet utformas. Av betydelse är hur många och vilka länder som kommer att delta, liksom vilka kriterier som kommer att utnyttjas för att bestämma olika länders åtaganden. Det spelar t.ex. stor roll för Sverige om kraven kopplas till utsläppen per capita, till BNP eller till historiska utsläpp och om hänsyn tas till skillnader i medverkande länders (marginella) åtgärdskostnader. Det är också viktigt för Sverige – som bedöms ha relativt höga åtgärdskostnader – om åtagandena knyts till nationella utsläppsreduktioner eller om de kommer att avse ett kostnadsansvar för utsläppsreduktioner som skulle kunna ske utomlands.

Riksdagen har, som *etappmål* bestämt att de svenska utsläppen till år 2 000 inte bör överstiga 1990 års nivå för att därefter minska. Vi har i vårt första delbetänkande om infrastrukturens utveckling utgått från ett etappmål från MaTs-arbetet om att koldioxidutsläppen inom vägsektorn ska minska med med 20 % till år 2020 räknat från 1990 års utsläppsmängder. Vi visade hur detta mål kan nås genom ett höjt drivmedelspris, en reglerad bränsleförbrukning och en introduktion av biobaserade drivmedel.

Detta etappmål, och åtgärdskostnaderna för att nå det, kan användas för en bedömning av vilket värde som i dag ska sättas på minskade svenska koldioxidutsläpp. Den på detta sätt beräknade värderingen av koldioxidutsläpp är högre än gällande nivå på koldioxidskatten.

Internalisering av koldioxidutsläpp

En skatt på drivmedel, differentierad efter innehållet av fossilt kol, är en effektiv metod att internalisera kostnaden för koldioxidutsläpp.

Politiken bör dock inte riktas ensidigt mot transportsektorn. Utsläpp från olika sektorer är lika skadliga och minskningar är möjliga i alla sektorer. Koldioxidmålen för transportsektorn har antagits utan bedömningar av vilka anpassningsmöjligheter som finns inom andra sektorer. I vårt fortsatta arbete kommer vi översiktligt att analysera vilka skillnader som finns i (marginella) åtgärdskostnader mellan olika sektorer. För att kunna styra mot ett kostnadseffektivt resultat borde man i klimatpolitiken likabehandla olika sektorer. Detta är dock inte ensidigt möjligt för Sverige i dag, eftersom vissa sektorer är utsatta för utländsk konkurrens och det inte finns en gemensam internationell klimatpolitik om skattenivåer för koldioxid etc.

4.3.3 Buller

Buller är troligen det mest omfattande lokala miljöproblemet från vägtrafik. I Sverige räknar man med att omkring 1,6 miljoner människor utsätts för högre genomsnittliga bullernivåer än 55 dBA, vilket är gällande långsiktiga mål för acceptabel bullernivå utomhus vid bostaden. Många människor känner sig störda redan vid lägre bullernivåer. Bullerstörningar är i första hand ett tätortsproblem om man ser till antalet störda. Bullerstörningar i tidigare tysta områden på grund av nya väg- eller järnvägssträckningar är en problematik som måste beaktas i investeringsplaneringen.

Vägtrafikbuller som problem

Vägtrafikbullret kommer huvudsakligen från fordonens kraftpaket (motor, växellåda och kraftöverföring) och från däckens kontakt med vägbanan. Vid hastigheter över 30–50 km/tim dominerar normalt däck-vägbanebullret.

Trafikbullret påverkas av en mängd olika faktorer som t.ex.

- trafikvolymen
- trafikens sammansättning (andelen tunga fordon)
- fordonskonstruktion, däck och fordonsunderhåll
- körsätt (hastighet och acceleration/retardation)
- motorbelastning och varvtal
- vägbeläggningens ytegenskaper
- ljudets utbredningssätt

Bullernivåer uttrycks normalt i enheten dBA. En ökning av bullernivån med 9–10 dBA motsvarar ungefär en fördubbling av den upplevda ljudnivån. För att människan ska kunna uppfatta en tydlig skillnad i ljudnivå krävs i regel en förändring på cirka 3 dBA. En sådan förändring av det genomsnittliga trafikbullret uppnås genom en fördubbling (eller halvering) av trafikmängden på en väg. Det krävs således en stor trafikvolymförändring för att bullernivåerna ska upplevas som ändrade.

Den tunga trafiken har stor betydelse för bullerproblemets omfattning. Tunga fordon orsakar vanligen omkring 5–10 dBA mer buller än personbilar. I genomsnitt är andelen tunga fordon cirka 10 % av trafiken. Det innebär att de tunga fordonens bidrag till de genomsnittliga bullernivåerna är ungefär lika stort som personbilarnas. Därtill kommer att de tunga fordonen står för betydligt högre maximalnivåer, vilket kan vara ett stort problem särskilt nattetid. Enstaka höga bullernivåer under natten kan upplevas som ett större problem än höga genomsnittliga nivåer under dagen.

Effekten av bullerstörningar är lokal och starkt beroende av avståndet mellan trafiken och bebyggelsen. Störningen kan dessutom minskas genom skyddsåtgärder som bullervallar, installation av treglasfönster, lämplig vägutformning, trafikplanering etc.

Internalisering av kostnader för vägtrafikbuller

Eftersom ett tillkommande fordon normalt har liten betydelse för bullerstörningarnas omfattning är den marginella kostnaden låg. Bullerstörningarna är mer en systemkostnad för vägtrafiken som helhet, möjligen med undantag från enstaka tunga fordon nattetid.

En minskning av vägtrafikbullret bör klaras främst genom trafik- och bebyggelseplaneringen. Dessutom behövs olika åtgärder som minskar bulleremissionerna från motorer och däck m.m. Utöver de regleringar av tillåtna emissioner som görs inom EU kan ekonomiska styrmedel i form av t.ex. en differentierad fordonsskatt efter bullereegenskaper vara ett användbart instrument.

En bullerkomponent motsvarande kostnaden per genomsnittlig fordonskilometer på landsväg skulle kunna knytas till energiskatten på drivmedel.

Den trafikvolymberoende bullerkostnaden i tätort bör internaliseras genom lokal trafikstyrning, t.ex. genom en lämplig kombination av trafikregleringar och bilavgifter (företrädesvis road pricing när erforderlig teknik finns tillgänglig). Vi kommer att återkomma till metoder för att internalisera tätortskostnaderna i vårt slutbetänkande.

4.3.4 Intrång och barriärer

En vägutbyggnad gör intrång i natur- eller kulturmiljön och skapar barriärer som kan vara svåra att passera för både människor och djur. Effekterna av själva vägen ska man ta hänsyn till i investeringsplaneringen. Detta intrång är ingen extern effekt som ska belasta trafikanterna när de gör sitt transportval.

Intrången och barriäreffekterna förstärks emellertid av ökande trafikmängder, även om trafikens sammansättning och fordonens hastighet också spelar stor roll. Denna typ av intrång och barriäreffekt är en extern kostnad som bör beaktas. Det är emellertid mycket svårt att beräkna de trafikvolymberoende intrång- och barriäreffekterna. Dessa effekter är störst i tätorterna och bör därför i första hand internaliseras genom lokala styrmedel.

4.4 Vägtrafikens olyckskostnader

Enligt SCB:s statistik för 1995 dödades 572 personer och skadades 3 965 personer svårt i vägtrafiken. Av dessa dödades 181 personer och skadades svårt 1 870 personer i tätorter.

De materiella kostnaderna för olyckor i vägtrafiken 1995 uppgick till cirka 12 mdkr. Dessa kostnader består av egendomsskador, produktionsbortfall, sjukvårdskostnader och administrationskostnader. I samhällsekonomiska kalkyler tillkommer ett riskvärde för att undvika ett dödsfall, det s.k. humanvärdet för sorg och lidande (som är den största kostnaden).

Det långsiktiga målet är att ingen ska dödas eller skadas svårt i vägtrafiken.

För att nå målet om noll dödade och svårt skadade i vägtrafiken krävs både att trafikens olyckskostnader internaliseras och att de trafiksystemansvariga, dvs. Vägverket, kommunerna och bilfabrikan-

terna, tar ett ansvar för att minska konsekvenserna av de olyckor som inträffar.

Internalisering av vägtrafikens olyckskostnader

Det är nödvändigt att skilja mellan vägtrafikens totala olyckseffekter, och därmed sammanhängande kostnader, och den del av dessa som inte är internaliserade hos trafikanter och transportköpare.

Risken för *egen olycka* och dess konsekvenser kan anses internaliserad (med reservationen att trafikanterna kan ha en felaktig subjektiv riskuppfattning), eftersom man tar hänsyn till denna olycksrisk när man väljer transportsätt och ger sig ut i trafiken. Den enskilde trafikanten kan försäkra sig mot eventuella skador genom förarplatsförsäkring, vagnskadeförsäkring etc. Egna vårdkostnader till följd av en trafikolycka bärs dessutom i dag till stor del av samhället och bakas därför inte in i trafikantens beslut. Det är dock tänkbart att låta även dessa kostnader täckas av en obligatorisk försäkring för bilister.

Risken för att *annan bil- eller lastbilstrafikant eller oskyddade trafikanter* utsätts för olycka är delvis internaliserad genom den obligatoriska trafikförsäkringen. Denna ansvarsförsäkring täcker dock inte alla kostnader vid en olycka, eftersom skadeståndsrätten är begränsad. Om ersättningsbeloppen höjs kraftigt skulle försäkringspremierna bli högre för den enskilde bilisten. Detta skulle kunna vara ett sätt att internalisera riskkostnaden för att andra trafikanter skadas. Motsvarande kunde gälla materiella skador. Olyckor med oskyddade trafikanter är främst ett tätortsproblem och dessa kostnader bör därför i första hand beaktas vid utformningen av lokala styrmedel.

Det är stor skillnad ur risksynpunkt mellan olika sorters trafikanter. Ålder och missbruk är exempel på betydelsefulla faktorer för att bedöma skillnader i risk. Utvecklingen av skadestatistiken för olika grupper eller för enskilda individer kan liksom idag ge ett underlag för att differentiera försäkringspremierna efter det faktiska skadeutfallet. Trafikantgrupper som starkt ökar risken för andra skulle därför kunna tvingas att internalisera riskkostnaderna genom högre försäkringspremier.

Antalet olyckor ökar normalt proportionellt med den ökande trafiken. Därför förändras i regel inte risken för en enskild trafikant att råka ut för en olycka när trafikmängden ökar. Om antalet olyckor fördubblas en trafikbelastad helg då trafikarbetet också fördubblas så ökar ju inte risken för den enskilde trafikanten. Om fordonen är enhetliga, dvs. ungefär lika stora och tunga, innebär således en

ytterligare biltrafikant ingen ökad olycksrisk för andra trafikanter. Trots detta finns en marginell extern kostnad som uttrycks av den uppoffring övriga trafikanter gör genom att i vissa fall sänka hastigheten, avstå ifrån att resa eller på annat sätt anpassa sitt beteende. Detta värde är dock svårt att beräkna.

Om man skulle försöka internalisera externa olyckskostnader genom energiskatten på bränslen skulle det leda till minskat trafikarbete och bränslesnålare fordon. Som vi nyss konstaterat minskar dock inte olycksrisken när trafikarbetet minskar. Bränslesnålare bilar är i regel lättare och kan marginellt minska skadeföljden för övriga trafikanter, men kan å andra sidan orsaka svårare skador för de resande i det egna fordonet. Skatten på drivmedel är därför inte ett effektivt styrmedel för att minska de externa olyckskostnaderna.

Sammanfattningsvis anser vi följande om hur vägtrafikens olyckskostnader bör internaliseras:

- Det viktiga är att sänka den generella risknivån. För detta krävs särskilda åtgärder riktade mot fordon och speciella trafikantgrupper. De trafiksystemansvariga måste också ta ett ansvar för att genomföra åtgärder som minskar konsekvenserna av de olyckor som inträffar.
- De externa olyckskostnaderna kan inte (eller bara marginellt) påverkas genom energiskatt på drivmedel.
- En översyn av försäkringssystemet, fordonsskatt och fordonsnormerna är ett bättre sätt att internalisera olyckskostnaderna än att använda energiskatten på drivmedel.
- Den kvarstående externa effekt som är knuten till att vissa personer väljer att sänka hastigheten, avstår från att resa, eller på annat sätt ändrar sitt beteende, på grund av olycksrisken kan dock internaliseras via energiskatten.

4.5 Vägtrafikens slitagekostnader

Vägslitaget bestäms dels av "tidens tand", dels av den trafik som utnyttjar vägen. Det är framför allt den tunga trafiken som orsakar nedbrytningen av vägarna. På högtrafikerade vägar finns också ett ytligt dubbdäcksslitage från personbilstrafiken. Dessa slitagekostnader kan lokalt vara höga, men är sammantaget betydligt mindre än kostnaderna för den tunga trafikens nedbrytning av vägarna. Genomsnittligt orsakar den tunga trafiken åtminstone tio gånger så höga rörliga underhållskostnader som personbiltrafiken.

Vägslitaget av ett tungt fordon varierar starkt med axellasten och totalvikten. En fullastad långtradare med en högsta totalvikt av 60 ton orsakar ett vägslitage som är 30–1 000 gånger större än om ekipaget är tomt. Det högre talet gäller svagt byggda vägar med låg bärighet och det lägre vägar med väl utförd vägunderbyggnad och starkt slitlager.

Eftersom slitaget är så starkt knutet till vikten kommer "fullastade" fordon att slita helt olika på vägnätet, beroende på om godsets volym eller dess vikt är gränssättande vid lastningen. Ett viktsmässigt fullastat 60-tonsekipage sliter fem gånger mer än ett fullastat fordon av samma slag, som lastat bara väger 40 ton.

Axellasten har också stor betydelse för vägslitaget. Därför är antalet axlar och axelkonfigurationen (dvs. axlarnas inbördes placering) viktig. Det är stor skillnad i slitage om en last på t.ex. 20 ton fördelas på tre eller sex axlar och om fordonets fjädringssystem är bra eller dåligt.

Eftersom totalvikten och axeltrycket har så stor betydelse för vägslitaget kan transportföretagen påverka slitagekostnaden för en viss last i relativt stor utsträckning genom valet av fordon (antal axlar och axelkonfiguration), hur tungt det lastas och genom vilken väg man väljer att köra.

4.5.1 Kostnaden för vägslitage

Vägslitage ger upphov till kostnader för att återställa den slitna vägen till normal nivå och/eller till kostnader som drabbar trafikanterna i form av längre restid, ökat antal olyckor, högre fordonskostnader och ökad bränsleförbrukning. Om väghållaren tillämpar en samhällsekonomiskt optimal underhållspolicy bestäms underhållsfrekvensen så att nuvärdet av summan av dessa kostnader minimeras.

Vid optimalt underhåll kommer vägen att ha en konstant slitagenivå för tillkommande trafikanter. Den relevanta marginalkostnaden för slitage på vägnätet är därför lika stor som den marginella återställandekostnaden.

Om kostnaden för vägslitage inte är internaliserade i trafikanternas beslut, möter trafikanterna ett alltför lågt pris för "slitageskapande" trafikering. Vägslitaget kommer då att bli alltför omfattande och underhållskostnaderna för stora jämfört med den samhällsekonomiskt optimala nivån. Det är en öppen fråga hur långt ifrån underhållsoptimum vi idag befinner oss för det svenska vägnätet.

De totala trafikvolymberoende drifts- och underhållskostnaderna för gator och vägar som kan hänföras till den tunga vägtrafiken kan uppskattas till cirka 2 miljarder kronor per år.

4.5.2 Internalisering av vägtrafikens slitagekostnader

Eftersom vägslitaget bestäms av axellasten, den faktiska totalvikten, färdlängden, färdvägens beskaffenhet och av vissa övriga fordonsegenskaper är en skatt på dieselbränslen inte ett effektivt sätt att internalisera den tunga trafikens slitagekostnader.

Bränsleförbrukningen ökar när den totala lastvikten ökar, medan bränsleförbrukningen per transporterat ton sjunker. Samtidigt ökar slitagekostnaden med vikten. Det lönar sig alltså privatekonomiskt att lasta ytterligare ett ton, eftersom den på marginalen höga slitagekostnaden inte belastar åkaren. Detta illustrerar att en höjd energiskatt på drivmedel är ineffektiv som medel att styra fordonens last med hänsyn till vägslitage.

En energiskatt skapar incitament till hushållning med drivmedel, vilket kan leda till att transporterna söker sig så kort väg som möjligt. Det kan då finnas en risk för att man väljer att köra en kortare, men en från slitagesynpunkt olämplig, väg. I detta avseende kan bränsleskatten få motsatt verkan mot den avsedda.

Fordonsskatten kan vara ett alternativt eller kompletterande sätt att med ekonomiska styrmedel försöka internalisera lastbilstrafikens kostnader för vägslitage. Denna skatt kan vara relaterade till fordonets nominella totalvikt och en beräknad normal årlig körsträcka för respektive fordonsslag.

Nuvarande årliga skatter för dragbilar och släp kan ses som ett försök att delvis internalisera slitagekostnaderna, liksom det arbete med att utveckla skattereglerna för tung trafik som pågår inom EU (se kapitel 2).

En fast årlig skatt ter sig dessvärre också som ett trubbigt styrinstrument. En sådan skatt skapar inga incitament till vare sig lämpligt vägval, återhållsamhet i lastningen eller hushållning med körsträcka.

Det bör däremot vara möjligt att vidareutveckla systemet med den årliga fordonsskatten för att stimulera en förändring av fordonsparken i riktning mot ur slitagesynpunkt mera gynnsamma axelkonfigurationer och fjädringssystem.

Eftersom ett ekipage med fler axlar lättare och mera flexibelt kan lastas inom ramen för tillåtna axellaster än ett med färre axlar finns det också ett privatekonomiskt incitament att använda ekipage med fler axlar.

För att kunna internalisera slitagekostnaderna på ett ändamålsenligt sätt skulle man behöva ta hänsyn till såväl utnyttjad vägsträckning som faktisk axellast och antal axelkilometer. Detta är dock svårt att åstadkomma praktiskt.

En differentierad kilometerskatt efter fordonets totalvikt skulle kunna vara ett möjligt sätt, i kombination med en ur slitagesynpunkt differentierad vägavgift. En kilometerskatt som är baserad på mätare i fordonen kräver dock internationell koordinering och lång förberedelsetid. Förutom tillverkning och installation krävs utbyggnad av system för besiktning, kontroll och uppbörd. Detta kan vara resurskrävande. System för differentierade vägavgifter fordrar utveckling av ny teknik.

Med hänsyn till de praktiska problemen att internalisera skillnader i slitagekostnader på grund av vägens beskaffenhet, kan kompletterande alternativ till ekonomiska styrmedel som skatter och avgifter övervägas. En möjlighet kan vara att genomföra en mera differentierad reglering än i dag av tillåtna boggie- och axellaster respektive totalvikter på vägnätet i syfte att på vissa vägar eliminera den trafik som är extremt slitageskapande.

För att undvika negativa konsekvenser av absoluta gränsvärden skulle man kunna överväga ett tillståndsförfarande. Mot en avgift som motsvarar den tillkommande slitagekostnaden kunde tillstånd ges att utnyttja vägen eller ett visst vägsystem enstaka gång eller för viss period. Tankar på ett sådant system finns inom EG-kommissionen.

Problemet med internalisering av kostnadsskillnader för slitage som uppkommer till följd av variationer i den faktiska lasten återstår. Även i ett fordonsdifferentierat avgiftssystem, baserat på nominell totalvikt, kommer fordon med voluminös last att betala för mycket jämfört med fordon som har last med hög vikt i förhållande till volymen. Om en styrande avgift baseras på t.ex. observerade medellaster kommer å andra sidan fordonen med tung last att betala för litet.

Dubbdäcksslitaget från personbilstrafiken skulle kunna internaliseras genom en skatt på dubbdäck. Detta måste dock vägas mot en eventuellt ökad olycksrisk med odubbade däck vintertid.

Sammanfattningsvis anser vi följande om hur vägtrafikens slitagekostnader bör internaliseras:

- Energiskatt på drivmedel är ett alltför trubbigt instrument som delvis motverkar sitt syfte.
- Kilometerskatt som är differentierad efter fordonsvikt och axelkonfiguration är en bättre, men administrativt krånglig, lösning. Den måste troligen införas koordinerat inom EU. Inte heller kilometerskatten löser problemet med skillnader i faktisk lastvikt och att vägar är olika slitagetåliga.
- För persontrafiken är dubbdäckslitage ett problem som på vissa vägar medför en relativt stor kostnad. En eventuell beskattning av

dubbdäck måste avvägas mot ökade olycksrisker om man inte kör med dubb.

- På kort sikt är det lämpligast att internalisera slitagekostnaden genom att förändra fordonsskatten och eventuellt försäljningsskatten för tunga lastbilar för att styra i riktning mot mer gynnsamma axelkonfigurationer och fjädringssystem.
- Särskilda avgiftsbelagda tillstånd för tung trafik på vissa vägar kan övervägas i enlighet med diskussionerna inom EU.
- Eurovinjettsystemet kan ha en nackdel när det gäller internaliseringen av slitagekostnaderna genom att avgiften tas ut för vägar som har de bästa förutsättningarna att tåla tung trafik och att systemet inte är avpassat efter de faktiska slitagekostnaderna.

4.6 Vägtrafikens övriga kostnader

Övriga externa kostnader som bör beaktas är i första hand tidsförluster för andra trafikanter vid trängsel, trafikvolymberoende kostnader för drift, underhåll och trafikövervakning (utöver slitagekostnader).

4.6.1 Trängselkostnader

De externa trängselkostnaderna definieras här som de tidsförluster som uppkommer för andra trafikanter samt ökade fordonskostnader för dessa på grund av att trängseln försämrar körförhållandena.

Trängsel är ett av de största problemen i Europa enligt EU:s grönbok om effektiv och rättvis prissättning. Kostnaderna sägs uppgå till 2 % av EU:s samlade BNP. Om Sverige hade lika stora trängselproblem skulle skulle detta ha motsvarat drygt 30 miljarder kronor per år.

I Sverige är dock förhållandena helt annorlunda. Trängselkostnaderna är normalt mycket små på det svenska vägnätet. Trängsel kan dock vara en kostnad för bilisterna i de större städerna (främst storstäderna), på landsvägarna vissa säsonger i vissa områden (turist- och helgtrafik) samt i en del andra situationer då trafikflödet ligger nära kapacitetsgränsen. Den tunga trafiken kan också ge fördröjningar för övriga trafikanter.

Trängsel på vägarna i Sverige är i stort sett ett tätortsproblem. Där bör trängselkostnaderna i första hand internaliseras med lokal prissättning (road pricing). Mera avancerade lösningar på detta måste dock avvakta ny avgiftsteknik.

Det går inte att på ett effektivt sätt internalisera trängselkostnaderna på landsvägarna i vissa områden under vissa säsonger med en generell energiskatt på drivmedel. En sådan träffar vare sig rätt område eller säsong. Inte heller kan man internalisera fördröjningseffekter av t.ex. tung trafik genom bränsleskatten eftersom styrmedlet inte träffar just den trafik som orsakar fördröjningarna.

Alternativa styrmedel (t.ex. förbud för tung trafik vissa helger) kan vara nödvändiga men bör användas sparsamt, eftersom de även ger negativa konsekvenser.

Regionala system med vägtullar, områdesavgifter eller brukar-avgifter skulle på sikt kunna komma ifråga i begränsade områden under vissa säsonger.

4.6.2 Drift, underhåll och trafikövervakning

De totala drift- och underhållskostnaderna för statens och kommunernas vägnät uppgår till i storleksordningen 10 mdkr. Större delen av dessa kostnader är emellertid inte trafikvolymberoende. Av de trafikvolymberoende kostnaderna är slitagekostnaderna störst. Dessa har vi behandlat i avsnitt 4.5.

Den del av kostnaderna för t.ex. vinterväghållning, trafikledning och trafikövervakning som är trafikvolymberoende kan lämpligen internaliseras genom energiskatt på drivmedel.

4.7 Sammanfattande slutsatser

Möjligheterna att genom skatter och avgifter styra i riktning mot målen och en effektiv resursanvändning i vägtrafiksektorn beror på hur väl dessa styrmedel kan knytas till vägtrafikens externa kostnader. Genomgången i detta kapitel har syftat till att belysa förutsättningarna för att med befintliga instrument för vägtrafikbeskattningen internalisera vägtrafikens olika slag av externa kostnader. Det framgår att det för många av de externa effekterna inte räcker med energiskatt på drivmedel som styrmedel för att åstadkomma effektiva anpassningar och nå målen.

Genom energiskatten kan man styra mot effektivitet när det gäller externa kostnader som beror på bränslets egenskaper. En differentierad energiskatt har också redan med framgång använts för att minska utsläpp av bly och svavel. En energiskatt som är differentierad efter olika drivmedels innehåll av fossilt kol är ett effektivt styrmedel för att minska utsläppen av koldioxid.

För övriga externeffekter krävs däremot en kombination av styrmedel. En fordonsskatt som differentieras efter fordonens miljö- och säkerhetsegenskaper kan då spela en betydelsefull roll. Såväl årliga fordonsskatter som försäljningsskatter är användbara instrument. Genom att kombinera en differentiering av dessa skatter med en lämpligt avvägd energiskatt på drivmedel skulle det kunna vara möjligt att närma sig den ideala lösningen, som är en rörlig avgift nära knuten till den (marginella) externa effekten.

Detta innebär att energiskatten på drivmedel och fordonsskatten bör stämmas av mot varandra. När man bestämmer nivån på energiskatten bör man ta hänsyn till vilka andra åtgärder som samtidigt vidtas. T.ex. kan förbättrade fordonsegenskaper, som bl.a. åstadkoms genom en differentierad fordonsskatt, leda till sänkta externa kostnader. På samma sätt bör fordonsskattens utformning påverkas av energiskatten. Utöver dessa inbördes samband bör vägtrafikbeskattningen också utformas med hänsyn till övriga åtgärder, t.ex. regleringar av avgasutsläpp och bulleremissioner, som också inverkar på de trafikvolymberoende externa effekterna.

Energiskatten på drivmedel är ett trubbigt internaliserings-instrument eftersom den måste göras nationellt enhetlig – även om det finns ett mindre utrymme för geografisk differentiering. De externa kostnaderna varierar dock starkt med egenskaperna hos fordon och bränslen samt i tid och rum.

I regel kan man inte ta hänsyn till dessa variationer i externa kostnader. Genomsnittsberäkningar av de externa kostnaderna per fordonskilometer får utgöra underlag för energiskatten på drivmedel.

Eftersom de externa kostnaderna bedöms variera särskilt kraftigt mellan tätort och landsbygd bör dock nivån på energiskatten bestämmas med hänsyn till kostnaderna för landsbygdstrafiken. Särskilda styrmedel av lokal karaktär bör sedan läggas ovanpå den nationella styrningen för att klara tätortsproblemen.

Det kan emellertid finnas relativt stora skillnader mellan de externa kostnaderna i t.ex. mindre samhällen, attraktiva fritidsområden och ren glesbygd. De nationella styrmedlen kan därför drabba de boende och verksamma i glesbygd för hårt även om tätortsproblemen hanteras för sig. Detta kan både leda till ett mindre effektivt utnyttjande av transportsystemet och till negativa fördelningseffekter.

Om det visar sig att prishöjningar på drivmedel eller andra styrmedel får oacceptabla fördelningseffekter för glesbygden bör dessa effekter kompenseras genom åtgärder inom ramen för regionalpolitiken i vid mening. Vi återkommer till dessa regionalpolitiska aspekter i vårt slutbetänkande.

5 Principer för vägtrafikbeskattningen och exempel på hur dessa kan tillämpas

Vi har i kapitel 1 och 4 redovisat vilken roll ekonomiska styrmedel har i trafikpolitiken och då framför allt inom vägtrafiken. I detta kapitel visar vi hur vägtrafikbeskattningens delar, dvs. främst koldioxidskatten, energiskatterna på drivmedel och den årliga fordonsskatten, kan användas som ekonomiska styrmedel. Vi föreslår principer för hur dessa skatter kan utformas. Dessutom redovisar vi exempel på hur dessa principer skulle kunna tillämpas. I exemplen har vi tagit hänsyn till restriktioner som sätts av EG-regler, fördelningspolitiska konsekvenser samt tekniska och administrativa begränsningar. Exemplen speglar därför några nu praktiskt möjliga sätt att tillämpa principerna. Den framtida utvecklingen av teknik och gemensamt europeiskt regelverk kan på sikt ge andra möjligheter.

Vi behandlar inte vägtrafikskatternas fiskala roll för att ge intäkter till staten. Frågan om skatterna ska användas som medel att finansiera vägtransportsystemet i sin helhet återkommer vi till i vårt slutbetänkande.

Koldioxidskatten

Koldioxidskatten är ett effektivt styrmedel för att minska utsläppen av koldioxid i den meningen att styrmedelet är direkt riktat mot det utsläpp man vill minska. Den bör baseras på respektive bränsles innehåll av fossilt kol.

Vi anser att det mål som vi redovisade i vårt första delbetänkande om att minska koldioxidutsläppen från vägsektorn med 20 % från år 1990 till år 2020 ska stå fast. Vi visade där hur detta mål skulle kunna uppnås genom en kombination av styrmedel. Bl.a. räknade vi med en höjd koldioxidskatt så att priset på bensin stiger realt med 10 öre per liter och år mellan 1998 och 2020 och att priset på diesel stiger på motsvarande sätt.

Energiskatterna på bensin, diesel och biobaserade drivmedel

Nivån på energiskatterna bör i första hand bestämmas av deras användning som ett av flera styrmedel för att minska sådana negativa externa effekter (exklusive koldioxid) som beror av trafikvolymen. Avgasutsläpp, olyckor, buller och vägslitage är exempel på externa effekter som kan delvis internaliseras genom energiskatten.

Energiskatten används i dag som ett styrmedel att påverka kvaliteten på drivmedel. Det sker genom miljöklassning av bränslen och differentiering av energiskatten efter bränslets miljöklass. Denna princip bör behållas.

Energiskatterna bör utformas utifrån förhållandena utanför tätort. Vägtrafikens externa kostnader i tätort bedöms vara betydligt högre än på landsbygd. För att lösa tätortsproblemen krävs särskilda lokalt inriktade styrmedel. Det kan t.ex. gälla olika slag av vägavgifter eller regleringar, vilka läggs ovanpå de nationella energiskatterna. Om man skulle låta tätortsproblemen bestämma nivån på energiskatterna skulle landsbygdstrafiken få betala för att lösa tätortsproblemen. Detta kan medföra en ineffektiv resursanvändning och upplevas som orättvist. Vi återkommer till tätortsproblemen i vårt slutbetänkande.

Bensin

Vi har beräknat att de externa kostnaderna från bensindrivna fordon är lägre än dagens energiskatt. Om energiskatten, i enlighet med våra principer, skulle spegla de negativa externa kostnaderna borde energiskatten sänkas. Det finns dock flera skäl som talar emot en sådan sänkning:

- Vi räknar med att det behövs en successiv höjning av bensinpriset för att målet om minskade koldioxidutsläpp ska nås. Eftersom energiskatten påverkar priset på bensin har den betydelse för koldioxidutsläppen.
- Det finns en stor osäkerhet i beräkningarna av de externa kostnaderna.
- Det har hittills inte funnits någon formell eller reell koppling mellan energiskatt och externa kostnader. Energiskatten har också en fiskal funktion.

Av dessa skäl anser vi att det för bensin är motiverat att göra avsteg från principen att energiskatten ska motsvara de beräknade negativa externa kostnaderna.

Diesel

Vi har beräknat att de externa kostnaderna från dieseldrivna personbilar är högre än energiskatten på diesel. Detta talar för att energiskatten på diesel bör höjas. De externa kostnaderna från dieseldrivna personbilar är dessutom högre än från bensinbilar, medan energiskatten är betydligt lägre.

Vi anser att nivån på energiskatten för diesel bör bestämmas av externa effekter av dieselpersonbilar när man använder bästa idag praktiskt tillämpliga fordons- och framdrivningsteknik.

Biobaserade drivmedel

För att möjliggöra en introduktion av biobaserade drivmedel anser vi att dessa ska vara befriade från energiskatt under en lång introduktionstid.

Fordonsskatterna

Vi anser att de årliga fordonsskatterna och försäljningsskatten på tunga fordon i största möjliga utsträckning bör differentieras efter fordonens miljö- och trafiksäkerhetsegenskaper.

Vi har övervägt möjligheten att differentiera den årliga fordonsskatten för *bensindrivna personbilar* så att fordonsskatten sänks för nyare fordon med de bästa miljö- och säkerhetsegenskaperna och höjs för äldre fordon med sämre sådana egenskaper. Vi har emellertid funnit att miljö- och styreffekten av en sådan differentiering skulle bli begränsad samtidigt som fördelningseffekterna skulle bli starkt negativa.

För att av trafiksäkerhetsskäl styra mot en jämnare viktsfördelning av fordonsparken föreslår vi ändrade principer för differentieringen av fordonsskatten efter tjänstevikt. Fordonsskatten bör vara lika i de lättare viktsklasserna och öka snabbare med de tyngre viktsklasserna. Ett fullföljande av denna princip skulle innebära att skatten ökar för de lättaste och tyngsta fordonen jämfört med skattenivån i oktober 1996.

Med hänsyn till att energiskatten på diesel är väsentligt lägre än på bensin, trots att de externa kostnaderna är högre, är det motiverat att

behålla en högre fordonsskatt för *dieseldrivna personbilar* än bensindrivna. Vi anser emellertid att dagens fordonskatt på persondieselbilar är felaktigt utformad av miljö- och trafiksäkerhetsskäl, eftersom skatten är högre på nya bilar än på äldre med sämre egenskaper. Detta bör justeras så att fordonsskatten inte blir beroende av fordonets årsmodell. Differentieringen efter tjänstevikt bör förändras enligt samma principer som vi har föreslagit för bensindrivna bilar.

För att driva på utvecklingen mot trafiksäkrare fordon behövs nya kravspecifikationer och ett system för *klassning av fordonens säkerhetsegenskaper*. Vägverket bör ges i uppdrag att utarbeta ett underlag för sådana system för att Sverige aktivt ska kunna driva dessa frågor inom bl.a. EU. I avvaktan på att ett europeiskt klassningssystem utvecklas bör man överväga åtgärder som ökar användningen av sådan säkerhetsutrustning i fordonen som normalt inte efterfrågas av fordonsköparna själva, t.ex. anordning som förhindrar färd om inte förare och passagerare har bilbältet på.

Vi konstaterar att fordonsskatten skulle behöva höjas för de tunga fordonen om den ska motsvara de externa kostnader som inte redan har förutsatts vara internaliserade genom energiskatten på diesel. Vi vill emellertid inte nu ta ställning till i vilken utsträckning denna princip ska följas. Detta beror på att det finns en stark konkurrens mellan olika trafikslag inom godstransportområdet. När man bestämmer principerna för hur den tunga vägtrafikens externa kostnader bör internaliseras, och vilka eventuella avsteg från dessa som är motiverade, bör man även ta hänsyn till hur de externa kostnaderna internaliseras för godstransporter på järnväg, med båt och med flyg. En sådan samlad bedömning av hur transportslagen ska behandlas på ett likvärdigt sätt kommer vi att göra i vårt slutbetänkande.

5.1 Beräkning av vägtrafikens externa kostnader

Som ett underlag för våra principiella ställningstaganden till vägtrafikbeskattningens olika beståndsdelar har vi låtit beräkna de externa kostnaderna av vägtrafiken på landsbygd. Beräkningarna har utgått från fordon som uppfyller de obligatoriska gränsvärden som finns inom EU från 1.1.1997. Med hjälp av dessa gränsvärden och de värderingar för olika utsläpp som använts i infrastrukturplaneringen (vårt första delbetänkande) har man beräknat en kostnad per liter bensin och diesel. Kostnaderna per liter drivmedel har också beräknats

för andra externa effekter som vi anser kan internaliseras genom energiskatterna, dvs. olyckor, buller och slitage.

Vi har använt dessa beräkningar som utgångspunkt för våra ställningstaganden. Vi vill understryka att beräkningarna innehåller osäkerheter. Dessa består dels av osäkerheter i sättet att värdera och sätta pris på olika effekter, dels av att alla effekter inte har kunnat behandlas.

Värderingen av partiklar bygger t.ex. på uppskattade skadekostnader. Partikelvärdet ska avspegla den ökade cancerrisken genom nedfall av PAH (polyaromatiska kolväten) på grödor. För utsläpp av kolväten och svaveldioxid grundas värderingen på tidigare fattade politiska beslut om olika skatter, som syftar till att åtgärder vidtas så att utsläppen minskar. Värderingen av kväveoxidutsläpp grundas på avgifter för utsläpp från större förbränningsanläggningar inom industrisektorn. Dessa värderingsmetoder bygger alltså på kollektiva värderingar som kan sägas ge ett minimivärde på effekten. Effekter som inte alls kunnat värderas är t.ex. trafikvolymberoende intrångs- och barriäreffekter.

När ny kunskap växer fram blir det möjligt att göra säkrare bedömningar av de externa kostnaderna. Dessa kommer också att förändras i takt med att andra styrmedel ger effekt, t.ex. nya bestämmelser om avgaser. Renare fordon ger mindre externa kostnader för avgasutsläpp.

5.1.1 Bensindrivna personbilar

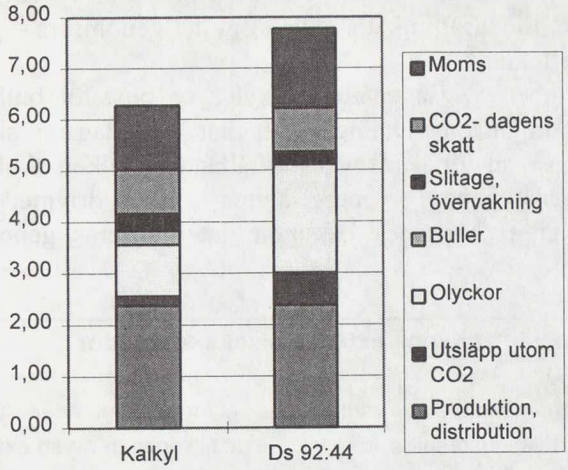
I figur 5.1 och tabell 5.1 redovisas kostnader för produktion och distribution, externa kostnader utanför tätort och skatter för bensin. Beräkningen av externa kostnader bygger på egenskaperna (gränsvärden enligt bestämmelserna) hos fordon med miljöklass 2. Värderingen av utsläpp har skett med samma värden som användes i inriktningsplaneringen i vårt delbetänkande, Arbetsgruppen för samhällsekonomiska kalkyler (ASEK). Se bilaga 4. Hur de externa effekterna beräknats redovisas i bilaga 5.

Tabell 5.1. Externa kostnader utanför tätort, produktions- och distributionskostnader och vissa skatter räknat per liter bensin. Värdering av utsläpp som vid den nyligen genomförda infrastrukturplaneringen (ASEK).

	Beräknade värden (gränsvärden för personbil MK 2, 0,83 l/mil)	Ds 1992:44 (räknat på katalysatorbil)
Produktion, distribution	**2,38**	**2,38**
Avgasutsläpp utom CO_2	0,18	0,63
Olyckor	1,00[1]	2,10
Buller	0,27[2]	0,00
Slitage, övervakning	0,33	0,25
Summa extern kostn. (exkl. CO_2)	**1,78**	**2,98**
CO_2- dagens skatt	**0,86**	**0,86**
Moms	**1,25**	**1,55**
Totalt	**6,27**	**7,77**

[1] I den externa olyckskostnaden ingår en kostnadskomponent som avser övriga trafikanters anpassningskostnader vid en trafikökning. Denna anpassning kan ske på många olika sätt, t.ex. genom anpassning av hastighet, körsätt och färdväg eller genom anskaffning och användning av riskminskande utrustning. Omfattningen av dessa anpassningar och därmed sammanhängande kostnader är till stor del okänd men har här getts ett schablonmässigt värde på 0,2 kr/l bensin för att indikera att denna kostnad finns och att den är så stor att den inte kan försummas.

[2] I tidigare beräkningar (Ds 1992:44) har man inte internaliserat några kostnader för buller i bensinpriset, eftersom bullerstörningarna betraktas som ett tätortsproblem. Bullerstörningar uppkommer även utanför tätort. I våra beräkningar inkluderas därför en schablonmässigt beräknad bullerkomponent även vid trafik utanför tätort.



Figur 5.1. Externa kostnader (utanför tätort), produktions- och distributionskostnader och vissa skatter räknat per liter bensin. Källa: SIKA, se tabell 5.1.

Jämfört med tidigare beräkningar innebär de i tabellen redovisade kostnaderna för externa effekter betydande sänkningar. Den externa kostnaden under landsbygdsförhållanden beräknades tidigare (Ds 1992:44) till ungefärligen samma belopp som den dåvarande energiskatten, dvs. omkring 3,00 kr/l. Nu beräknas den externa kostnaden uppgå till cirka 1,80 kr/l bensin. Energiskatten har höjts sedan år 1992 och ligger i oktober 1996 på 3,41 kr/l.

Skillnaden mellan tidigare beräkningar och den nya beräkningen beror till största delen på en förändrad syn på vilka olyckskostnader som är externa och ska prissättas. Det förändrade synsättet beskrivs i särskild ruta.

De externa kostnaderna för olyckor har här beräknats utslaget på liter bensin och diesel eftersom avsikten är att internalisera dem genom energiskatten. Som vi diskuterat i kapitel 4 skulle man också kunna överväga att delvis använda försäkringssystemet som styrmedel. Sveriges Försäkringsförbund har föreslagit att trafikförsäkringsbolagen övertar det ekonomiska ansvaret för inkomstförlust vid personskada samt sådan rehabilitering som syftar till att den skadade i största möjliga utsträckning ska kunna bidra till sin försörjning under yrkesaktiv tid. En fördel med en sådan överföring av kostnader från staten till försäkringssystemet är att försäkringsbolagens intresse för trafiksäkerhet ökar ytterligare, vilket torde leda till att man via försäkringspremien styr mot säkrare fordon. En nackdel är att

trafikförsäkringspremien måste höjas (med cirka 50 % enligt Försäkringsförbundets förslag), vilket skulle – om det genomförs – ge negativa fördelningseffekter.

Som framgår av tabell 5.1 innehåller kalkylen en post för buller som inte ingick i tidigare beräkningar. Vi har överslagsmässigt beräknat en extern kostnad för landsbygdsförhållanden, vilken skulle kunna internaliseras genom energiskatten på drivmedel. Bullerkostnaderna i tätort bör dock dessutom internaliseras genom lokala åtgärder.

Förändrat synsätt på vägtrafikens externa olyckskostnader

Vid den senaste genomgången av vägtrafikens externa kostnader (Ds 1992:44) redovisades forskningsresultat, som visade att tillkomsten av en extra trafikant i trafiken inte innebär någon ökad risk för övriga trafikanter. Det innebär att den externa olyckskostnaden är noll. Detta kan exemplifieras på följande sätt: Om antalet olyckor fördubblas en trafikbelastad helg då trafikarbetet också fördubblas, så ökar inte olycksrisken för de enskilda trafikanterna. I den senaste översynen tog man dock inte hänsyn till dessa forskningsresultat när de externa olyckskostnaderna beräknades.

I de nya beräkningarna har dessa nya kunskaper beaktats. Aktuella forskningsresultat visar emellertid att det ändå finns en marginell extern kostnad, som hänger samman med att människor anpassar sitt beteende när trafikmängderna ökar. Exempel på detta är att man sänker hastigheten, avstår från att göra en resa, förlägger den till en annan tidpunkt eller väljer en annan färdväg. Det är svårt att beräkna dessa externa kostnader, men ett schablonmässigt påslag på 0,20 kr/l ingår i alternativkalkylen.

Den egna risker anses trafikanterna själva beakta när de gör sitt transportval och kostnaden för den egna olycksrisken är därför redan internaliserad. Däremot drabbas samhället av vårdkostnader och kostnader för produktionsbortfall som inte täcks av trafikförsäkringssystemet. Dessa ska internaliseras. Dessutom tillkommer kostnader för oskyddade trafikanter. Sammanlagt beräknas dessa ännu inte internaliserade kostnader uppgå till cirka 0,80 kr/l bensin.

Den olyckskostnad som sammanlagt ska internaliseras motsvarar sammanfattningsvis cirka 0,80–1,00 kronor per liter bensin, jämfört med tidigare beräknade cirka 2,10 kronor.

Skillnad mellan olyckskostnader vid samhällsekonomiska kalkyler och vid internalisering av externa effekter

Beräkningen av de marginella externa olyckskostnader som ska internaliseras genom t.ex. drivmedelsbeskattningen får inte förväxlas med de totala olyckskostnader, som används vid samhällsekonomiska bedömningar av trafiksäkerhetsåtgärder eller andra åtgärder. I samhällsekonomiska kalkyler för att bedöma t.ex. vägprojekt eller trafiksäkerhetsåtgärder försöker man ta med samhällets *hela* kostnader för trafikolyckor.

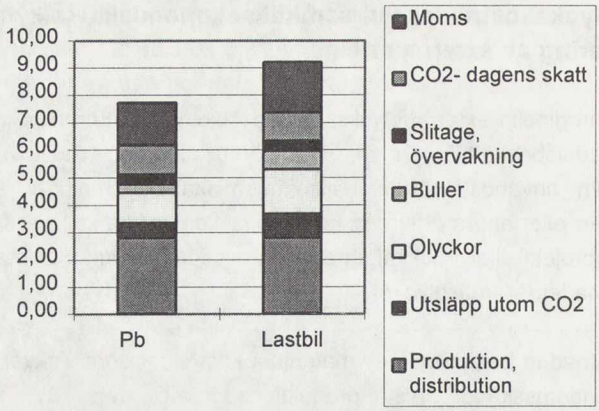
Den totala olyckskostnaden består dels av materiella kostnader som sjukvård, administration, egendomsskador och produktionsbortfall, dels av en riskvärdering. Riskvärderingen baseras på trafikanternas betalningsvilja för att minska den egna olycksrisken. Man räknar t.ex. med ett riskvärde på 13 mkr för att undvika ett dödsfall (det s.k. humanvärdet), medan de materiella kostnaderna för ett dödsfall beräknas till 1,2 mkr.

När man diskuterar drivmedelsbeskattningen handlar det om att sätta pris på de effekter som trafikanten annars inte själv beaktar vid sitt transportval. Risken för dödsfall, som är den stora posten i samhällsekonomiska kalkyler, är en sådan kostnad som trafikanten bakar in i sitt beslut om att t.ex. ge sig ut på en bilresa. Denna risk är därför ingen extern kostnad som behöver prissättas.

5.1.2 Dieseldrivna fordon

I figur 5.2 och tabell 5.2 redovisas produktionskostnader, externa kostnader utanför tätort och skatter för diesel. Beräkningarna bygger på gränsvärden som är obligatoriska den 1.1.1997 enligt EG-direktiv.

Som framgår av tabell 5.2 beräknas de externa kostnaderna (exklusive koldioxid) för persondieselbilar till omkring 2,30 kr/l diesel. För en lastbil över 7 ton beräknas de externa effekterna vara högre, omkring 3,50 kr/l diesel. Dessutom tillkommer slitagekostnader som internaliseras genom fordonsskatten. Energiskatten på diesel är i oktober 1996 1,74 kr/l. Hur de externa kostnaderna beräknats redovisas i bilaga 5.



Figur 5.2. Externa kostnader (utanför tätort), produktions- och distributionskostnader och vissa skatter, räknat per liter diesel, för personbilar och lastbil > 7 ton. Källa: SIKA, se tabell 5.2.

Beräkningarna av de externa kostnaderna för lastbilar bygger på förutsättningen att slitagekostnaderna har internaliserats genom fordonsskatten.

Som framgår av tabellerna 5.1 och 5.2 är de externa kostnaderna för avgasutsläpp utanför tätort högre för dieselbilar än för bensinbilar. Skillnaden förklaras av att gränsvärdena för de reglerade ämnen, som blir obligatoriska i EU för personbilar från 1.1 1997, skiljer sig mellan dieseldrivna och bensindrivna personbilar. Totaleffekten av dessa avvikelser i gränsvärden blir att den externa kostnaden för dieselfordon är större än för bensindrivna fordon. Värderingen av utsläppen sker i bägge fallen på samma sätt. Se närmare bilaga 4 och 5.

Bränsleförbrukningen i liter räknat är lägre för dieseldrivna personbilar (0,75 l/mil) än för bensindrivna (0,83 l/mil) i motsvarande storleksklass. Detta gör att externa kostnader som anges i förhållande till antalet körda kilometer (t ex externa kostnader för olyckor och slitage) blir högre räknat per liter diesel än per liter bensin. Den beräknade olyckskostnaden 0,89 kr/l för diesel motsvarar således 0,80 kr/l för bensin (olyckskostnaden per fordonskilometer är densamma).

Tabell 5.2. Externa kostnader (utanför tätort), produktions- och distributionskostnader och vissa skatter, räknat per liter diesel. Värdering av utsläpp har skett med samma värden som vid den nyligen genomförda infrastrukturplaneringen (ASEK). Källa: SIKA

	Personbil Beräknade värden (Gränsvärden enl. obl EU-krav 1.1.97)	Lastbil >7 ton
Produktion, distribution	**2,80**	**2,80**
Utsläpp utom CO_2	0,57	0,90
Olyckor	1,11[1]	1,60
Buller	0,30[2]	0,66
Slitage	0,37	0,37[3]
Summa externa kostn. exkl. CO_2	**2,33**	**3,53**
CO_2- dagens skatt	**1,05**	**1,05**
Moms	**1,55**	**1,84**
Totalt	**7,73**	**9,22**
Dagens energiskatt för diesel	1,74	1,74
Dagens ungefärliga pris vid pump	6,90	6,90

[1] I den externa olyckskostnaden ingår en extern kostnadskomponent som avser övriga trafikanters anpassningskostnader vid en trafikökning. Denna anpassning kan ske på många olika sätt, t.ex. genom anpassning av hastighet, körsätt och färdväg eller genom anskaffning och användning av riskminskande utrustning. Omfattningen av dessa anpassningar och därmed sammanhängande kostnader är till stor del okänd men har här getts ett schablonmässigt värde på 0,2 kr/l bensin för att indikera att denna kostnad finns och att den är så stor att den inte kan försummas.

[2] I tidigare beräkningar (Ds 1992:44) har man inte internaliserat några kostnader för buller i bensinpriset, eftersom bullerstörningarna betraktas som ett tätortsproblem. Bullerstörningar uppkommer även utanför tätort. I våra beräkningar inkluderas därför en schablonmässigt beräknad bullerkomponent även vid trafik utanför tätort.

[3] Externa slitagekostnader för lastbil ingår inte här, eftersom de internaliseras genom fordonsskatten.

5.2 Koldioxidskatt

Koldioxidskatten är ett effektivt styrmedel för att minska utsläppen av koldioxid i den meningen att styrmedlet riktar sig direkt mot det utsläpp som ska påverkas. Den bör baseras på respektive bränsles innehåll av fossilt kol.

Vi anser att det mål som vi redovisade i vårt första delbetänkande om att minska koldioxidutsläppen från vägsektorn med 20 % från år 1990 till år 2020 ska stå fast. Vi visade där hur detta mål skulle kunna uppnås genom en kombination av styrmedel:

- En höjd koldioxidskatt inom transportsektorn så att priset på bensin stiger realt med 10 öre per liter och år mellan 1998 och 2020 och att priset på diesel stiger på motsvarande sätt.
- Reglering av den specifika bränsleförbrukningen hos nya bilar.
- Introduktion av biobaserade drivmedel till en andel år 2010 på i genomsnitt 15 % av bränslets energiinnehåll. Introduktionen sker både genom låginblandning och genom användning av rent biobaserat bränsle, t.ex. etanol, i tunga fordon respektive i bränsleflexibla fordon (FFV-fordon).

Syftet med en successivt höjd koldioxidskatt (eller höjt drivmedelspris) är i första hand att ge biltrafikanter och bilfabrikanter tydliga signaler att anpassa sig mot bränslesnålare fordon för att målet om minskade koldioxidutsläpp ska kunna nås.

5.3 Energiskatter

Energiskatterna kan ha flera syften. Ett viktigt trafik- och miljöpolitiskt syfte är att internalisera de trafikvolymberoende negativa externa kostnaderna från vägtrafiken, vilka vi beräknat i avsnitt 5.1. Energiskatten kan emellertid också användas som ett instrument för att finansiera åtgärder i vägtrafiken eller som ett rent fiskalt medel för att få in pengar till statskassan.

Det är inte vår uppgift att göra fiskala överväganden om energiskatten som intäktskälla för staten. Metoder att finansiera vägsystemets fasta och totala samhällsekonomiska kostnader kommer vi att behandla i vårt slutbetänkande.

Vi har vid våra överväganden om energiskatten utgått från dess roll som styrmedel för att nå de trafik- och miljöpolitiska målen genom att

internalisera de externa kostnaderna. Energiskatten bör därför i första hand bestämmas utifrån de externa kostnaderna, exklusive koldioxid, för användningen av respektive drivmedel.

Energiskatten används i dag också som ett styrmedel att påverka kvaliteten på drivmedel. Det sker genom miljöklassning av bränslen och differentierad energiskatt efter bränslet miljöklass. Denna princip bör behållas.

5.3.1 Bensin

Tidigare beräknade externa kostnader för bensindrivna personbilar på landsbygd har ungefär legat på samma nivå som energiskatten, vilken efter den senaste höjningen är 3,41 kr/l bensin (3,54 kr/l från 1.7.1997). Vi har, som nyss redovisats, funnit att de externa kostnaderna är lägre än vad som tidigare beräknats och alltså lägre än energiskatten.

Om energiskatten, i enlighet med våra principer, skulle spegla de negativa externa kostnaderna borde energiskatten sänkas. Det finns dock flera skäl som talar emot att fullfölja denna princip:

- Vi räknar med att det behövs en successiv höjning av bensinpriset för att målet om minskade koldioxidutsläpp ska nås. Eftersom energiskatten påverkar priset på bensin har den också betydelse för koldioxidutsläppen. Om energiskatten skulle sänkas måste koldioxidskatten höjas kraftigt. En höjd koldioxidskatt på bensin skulle dock leda till kraftigt höjt dieselpris, eftersom utgångspunkten bör vara att ha en likformig koldioxidbeskattning på bensin och diesel, beräknad efter bränslenas innehåll av fossilt kol. Enligt vår mening skulle en sådan kraftig höjning av dieselpriset ge starkt negativa effekter för näringslivet. Alternativet att ha olika utgångspunkter för att bestämma koldioxidskatten på bensin respektive diesel strider mot gällande principer och skulle kunna stöta på problem inom EU.
- Det finns en stor osäkerhet i beräkningarna av de externa kostnaderna. Osäkerheten ligger dels i värderingen av externa effekter som avgasutsläpp, olyckor och buller, dels i att kostnaderna inte har kunnat beräknats för alla externa effekter, t.ex. för oreglerade avgasföroreningar, intrång och barriärer.
- Det har hittills inte funnits någon formell eller reell koppling mellan energiskatt och externa kostnader. Energiskatten har också en fiskal funktion.

Av dessa skäl anser vi att energiskatten på bensin inte enbart bör bestämmas av de beräknade externa kostnaderna. Dessa beräkningar är alltså inte ett tillräckligt motiv för att nu sänka energiskatten. Det är därför nödvändigt att för bensin göra avsteg från principen att energiskatten bör motsvara de negativa externa kostnaderna.

5.3.2 Diesel

De externa kostnaderna för dieseldrivna personbilar är enligt våra analyser högre än för bensinbilar – cirka 2,30 kr/l jämfört med 1,80 kr/l (exklusive koldioxid). De externa kostnaderna för tunga dieselfordon (över 7 ton) är ännu högre – omkring 3,50 kr/l exklusive vägslitage (som internaliseras genom fordonsskatten).

Det finns ingen motsvarighet till dieselfordonens högre externa kostnader i dieselbeskattningen. Energiskatten på diesel är betydligt lägre än för bensin – 1,74 kr/l för MK2 jämfört med 3,41 kr/l för bensin MK2 (1,80 kr/l respektive 3,54 kr/l från 1.7.1997).

Vi anser att detta talar för att energiskatten på diesel bör höjas. Nivån bör bestämmas av externa effekter av dieselpersonbilar när man använder bästa i dag praktiskt tillämpliga fordons- och framdrivningsteknik.

Nivån skulle även kunna bestämmas med utgångspunkt från de tunga fordonens externa effekter. Eftersom de externa kostnaderna för de tunga dieselfordonen är högre skulle detta dock leda till för hög skatt på persondieselbilar. De tunga fordonen står för cirka 70 % av dieselförbrukningen. En höjning som tar sin utgångspunkt i de tunga fordonens externa kostnader skulle därför kunna ge negativa konsekvenser för svenskt näringsliv genom att transportkostnaderna ökar mer än i andra länder. Av dessa skäl samt med tanke på att en del av den tunga trafikens externa kostnader kommer att internaliseras via Eurovinjettsystemet anser vi att skattenivån främst bör bestämmas utifrån personbilarnas externa kostnader.

I ett räkneexempel som redovisas i ruta på nästa sida visar vi hur de föreslagna principerna för energiskatten på diesel kan tillämpas. En utförligare redovisning finns i bilaga 6.

Räkneexempel för höjd energiskatt på diesel

Om man utgår från att energiskatten inte ska vara lägre än de externa kostnaderna för personbilar med dieseldrift (exklusive koldioxid) bör energiskatten höjas från 1,74 kr/l upp till högst 2,30 kr/l, dvs. med högst cirka 30 %. En sådan höjning av energiskatten för diesel innebär att priset för diesel (MK2) stiger från ungefär 6,90 kr/l till högst 7,50 kr/l, dvs. med cirka 9 %.

Med tanke på osäkerheten i beräkningen av de externa kostnaderna studeras en höjning av energiskatten på diesel med 20–50 öre per liter. För att begränsa de negativa effekterna för näringslivet av en höjd energiskatt på diesel har vi utgått från en stegvis ökning till den högre skattenivån.

Konsekvenser för transportbranschen och näringslivet

Transportsektorn står för merparten av den totala dieselförbrukningen i Sverige. År 1994 användes nästan 2 miljoner kubikmeter dieselolja för transportändamål av en total förbrukning på cirka 3 miljoner kubikmeter. Om man höjer energiskatten enbart på högbeskattad dieselolja drabbas inte dieselanvändningen utanför transportsektorn. Det finns möjligheter att undvika att en dieselhöjning drabbar sektorer man vill skydda.

För hela transportsektorn beräknas en höjd dieselskatt enligt vårt exempel kosta cirka 400–1000 mkr. Huvuddelen, ca 70 %, skulle belasta de tunga lastbilstransporterna, eftersom de står för en så stor del av dieselförbrukningen inom transportsektorn.

Den ökade dieselkostnaden skulle medföra en kostnadsökning för tunga transporter med cirka 0,5–2 %. Om höjningen genomförs stegvis ges transportnäringen möjlighet till anpassning.

En ökning av energiskatten på diesel enligt räkneexemplet ger en nettointäkt för staten på cirka 300–800 mkr per år när höjningen är fullt genomförd. När man slutligen beräknar de statsfinansiella konsekvenserna av förändringar inom drivmedelsbeskattningen måste man ta hänsyn till även andra tänkbara förändringar som rör koldioxidskatten och skatten på biobaserade drivmedel. Vi har överslagsmässigt utgått från att det inte blir något statsfinansiellt överskott, men vi kommer att göra utförligare beräkningar i samband med vårt slutbetänkande.

5.3.3 Alternativa drivmedel

I vårt första delbetänkande räknade vi med att det för att nå koldioxidmålet behövdes en introduktion av biobaserade drivmedel till en andel år 2010 på i genomsnitt 15 % av bränslets energiinnehåll. Introduktionen sker både genom låginblandning och genom användning av rent biobaserat bränsle, t.ex. etanol, i tunga fordon respektive i bränsleflexibla fordon (FFV-fordon). Vi arbetar med att utforma en plan för hur en sådan introduktion av biobaserade drivmedel ska kunna ske. En nyligen genomförd analys visar att kostnaderna kan bli höga. Hur detta kommer att påverka vår samlade strategi för att nå koldioxidmålet återkommer vi till i vårt slutbetänkande. Det kommer att innehålla såväl statsfinansiella som samhällsekonomiska analyser.

Vi anser att det är motiverat att biobaserade drivmedel är befriade från energiskatt under en lång introduktions- och utvecklingstid. Utan skattebefrielse försvåras forskning och utveckling samt demonstrationsprojekt och biobaserade drivmedel får svårt att hävda sig i konkurrensen med fossila bränslen.

På flera håll i landet pågår försök med naturgasdrivna bussar. Energiskatten på naturgas som används för drift av motordrivet fordon är ungefär lika stor som energiskatten på dieselolja. Naturgas som inte används för drift av motorfordon, fartyg eller luftfartyg har dock avsevärt lägre energiskatt (för närvarande 0,21 kr/l jämfört med 1,58 kr/l). För att stödja pilotförsök med naturgasdrivna bussar i Göteborgsregionen och Malmö/Lund har regeringen beslutat att den lägre skattesatsen ska tillämpas under 5 år för naturgas som används i dessa bussar. Vi anser att det är motiverat att på detta sätt stimulera pilotprojekt med naturgasdrivna bussar i de större tätorterna, eftersom de ger mindre hälsoskadliga utsläpp än dieselbussar.

5.4 Fordonsskatter

Liksom energiskatterna på drivmedel kan fordonsskatterna ha flera syften. Vi har vid våra överväganden om vilka principer som bör ligga till grund för hur fordonsskatten utformas utgått från att en differentierad årlig fordonsskatt kan vara ett viktigt instrument för att internalisera vägtrafikens externa kostnader och att styra mot miljöanpassade och säkra fordon. Även försäljningsskatten på tunga fordon kan användas som ett sådant styrmedel.

Frågan om fordonsskatten ska vara ett medel för att finansiera vägsystemets fasta kostnader återkommer vi till i vårt slutbetänkande.

5.4.1 Årlig fordonsskatt för personbilar

För att styra mot en mer miljöanpassad och säker fordonspark bör den årliga fordonsskatten i första hand differentieras efter bilarnas miljö- och trafiksäkerhetsegenskaper.

Skatt på bensindrivna fordon

Vi har övervägt möjligheten att differentiera den årliga fordonsskatten för *bensindrivna personbilar* så att fordonsskatten sänks för nyare fordon med de bästa miljö- och säkerhetsegenskaperna och höjs för äldre fordon med sämre sådana egenskaper. Vi har emellertid funnit att miljö- och styreffekten av en sådan differentiering skulle bli begränsad samtidigt som fördelningseffekterna skulle bli starkt negativa.

För att styra mot renare fordon är i dag nya fordon i miljöklass 1 befriade från fordonskatt de fem första åren. Vi anser att detta är en riktig princip som bör bestå.

Differentiering för ökad trafiksäkerhet

Fordonsskatten är för närvarande inte utformad på sådant sätt att den styr mot säkrare fordon. Nya fordon är dock betydligt säkrare än gamla och det finns en ökande efterfrågan av säkerhet i fordonen. Detta har bl.a. bidragit till att genomsnittsvikten på personbilar har ökat.

För att ytterligare driva på utvecklingen mot trafiksäkrare fordon behövs nya kravspecifikationer och ett system för *klassning av fordonens säkerhetsegenskaper*. Vägverket bör ges i uppdrag att utarbeta ett underlag för sådana system för att Sverige aktivt ska kunna driva dessa frågor inom bl.a. EU.

Det tar emellertid lång tid innan ett sådant klassningssystem kan utgöra grund för en säkerhetsdifferentierad fordonsskatt, som är accepterad inom EU. Vi anser därför att man tills vidare bör använda det system vi redan har, dvs. en viktsdifferentierad fordonsskatt, men att denna differentiering behöver modifieras så att den kan medverka till ökad trafiksäkerhet.

Flera studier visar att risken för att dödas eller skadas svårt i trafiken är mindre om det inte finns så stora viktsskillnader mellan

fordonen på vägarna. Tunga fordon orsakar svåra skador för andra trafikanter och lätta fordon skyddar den egna föraren och passagerarna dåligt. En simulering av Vägverket och Folksams forskningsgrupp visar att man skulle kunna minska risken för dödsfall vid en fordonskollision med omkring 20 % om man kunde få en jämnare viktsfördelning i fordonsparken. Samma simulering visar att risken för att dödas vid en fordonskollision är mer än dubbelt så hög i ett fordon som väger 1 000–1 200 kg än i ett som väger 1 400–1 600 kg.

För att styra mot en jämnare viktsfördelning av fordonsparken föreslår vi ändrade principer för differentieringen av fordonsskatten efter tjänstevikt. Fordonsskatten bör vara lika i de lättare viktsklasserna och öka snabbare med de tyngre viktsklasserna. Ett fullföljande av denna princip skulle innebära att skatten ökar för de lättaste och tyngsta fordonen jämfört med skattenivån i oktober 1996.

Det är mycket svårt att bedöma vilken effekt en sådan förändrad princip för viktsdifferentieringen får på fordonsparkens sammansättning, men den ger i vart fall signaler i rätt riktning till både fordonsköpare och fordonstillverkare. Detta bör bl.a. vara ett stöd för de professionella upphandlarna av fordon. Omkring 50 % av nya bilar säljs till företag och deras val påverkar fordonsparkens sammansättning för lång tid.

Det finns också andra möjligheter att stödja utvecklingen mot trafiksäkrare fordon i avvaktan på att ett europeiskt klassningssystem. Man kan t.ex. överväga åtgärder som leder till ökad användning av säkerhetsutrustning i fordonen som normalt inte efterfrågas av fordonsköparna själva, t.ex. alcolås (som förhindrar att man kör onykter) och interlock (som förhindrar färd om inte förare och passagerare är bältade). Kostnaden för alcolås som monteras i efterhand är cirka 3 000 kr vid en serie på 10 000 system. Kostnaden för att montera ett interlocksystem i efterhand beräknas till upp mot 6 000 kronor. Om det monteras i ett integrerat system vid nyproduktion sjunker kostnaden till cirka 300 kronor.

Att höja skatten för lätta fordon kan till viss del stå i konflikt med målet att minska koldioxidutsläppen. Å andra sidan överensstämmer höjningen av fordonsskatten för de tyngsta fordonen med detta mål. Enligt vad vi erfarit kommer dessutom Naturvårdsverket att väga in koldioxidutsläppen i sitt kommande förslag till miljöklassningssystem samtidigt som man försöker ta hänsyn till trafiksäkerhetsaspekterna genom ett volymindex. Koldioxidskatten (och priset på drivmedel) är dock, enligt vår mening, det viktigaste styrmedlet för att minska koldioxidutsläppen.

Fördelningseffekter

En höjd skatt på lätta fordon kan ha negativa fördelningseffekter. Vi har därför studerat fordonsparkens sammansättning och vilka som äger lätta respektive tunga fordon.

Det finns cirka 3,6 miljoner personbilar i Sverige. Se tabell 5.3.

Tabell 5.3 Antal personbilar i trafik 31.12.1995 fördelade efter tjänstevikt.

Vikt i kg	Antal bilar (1000)	Andel bilar (%)	Fordonsskatt, kr 96-10
0–799	35,9	1,0	585
800–899	211,8	5,8	585
900–999	343,4	9,5	734
1000–1099	479,2	13,2	883
1100–1199	475,9	13,1	1032
1200–1299	490,1	13,5	1181
1300–1399	710,5	19,6	1330
1400–1499	581,9	16,0	1479
1500–1599	189,7	5,2	1628
1600–1699	49,8	1,4	1777
1700–1799	27,5	0,8	1926
1800–	34,3	0,9	
Summa	*3630,8*	*100*	

Källa: SCB, 1996

De flesta bilar med tjänstevikt på högst 1 000 kg är privatägda. Företagsandelen uppgår till drygt 6 % (jämfört med 14 % för hela bilparken). Av de bilar under 1 000 kg som är privatägda är 52 % registrerade på kvinnor och 48 % på män (jämfört med en kvinnoandel på 31 % för hela bilparken). De tyngsta fordonen är däremot till stor del registrerade på män och företag. Ungefär 43 % av de fordon som väger mer än 1 500 kg ägs av företag (jämfört med 14 % för hela fordonsparken).

Tabell 5.4 Bilar ägda av fysiska personer uppdelade efter ägarnas kön och fordonens vikt. Källa: SCB, 1996

	Kvinnor %	Män %
– 999	52	48
1 000 – 1499	27	73
1 500 –	19	81
	31	*69*

Det har inte varit möjligt att redovisa viktsfördelningen relaterat till inkomstklasser, eftersom sådana bearbetningar kräver tillstånd av Datainspektionen och tar längre tid att genomföra än vad vi har haft tillgång till.

Vid en samlad bedömning anser vi att fördelningseffekterna av en höjd skatt för de lättaste fordonen kan accepteras med tanke på att risken för att dödas eller skadas svårt är betydligt högre för trafikanter i dessa fordon.

Skatt på dieselbilar

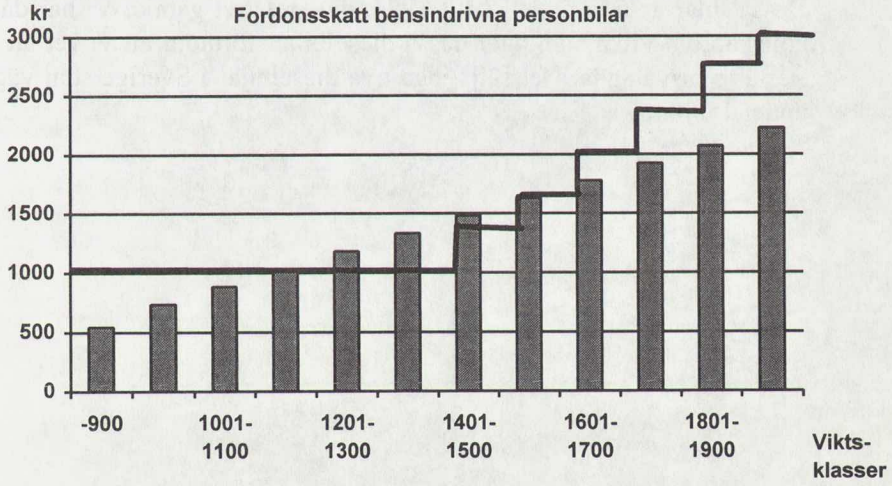
Med hänsyn till att energiskatten på diesel är väsentligt lägre än på bensin, trots att de externa kostnaderna är högre, är det motiverat att behålla en högre fordonsskatt för *dieseldrivna personbilar* än bensindrivna. Den högre fordonsskatten på dieselfordon är ett resultat av att man ville bibehålla samma kostnadsrelation mellan dieselbilar och bensinbilar när kilometerskatten på dieselbilar avskaffades. Höjningen genomfördes dock fullt ut bara på nya dieselbilar, dvs. från 1994 års modell. Vi anser emellertid att detta har lett till att dagens fordonskatt på persondieselbilar är felaktigt utformad av miljö- och trafiksäkerhetsskäl eftersom skatten är betydligt högre på nya bilar med bra egenskaper än på äldre med sämre egenskaper. Detta bör justeras så att fordonsskatten inte blir beroende av fordonets årsmodell. Differentieringen efter tjänstevikt bör förändras enligt samma principer som vi föreslagit för bensindrivna bilar.

Att sänka fordonsskatten på nyare dieselfordon till samma nivå som äldre fordon skulle ge stora kostnadsbesparingar för dem med nya dieselbilar, även när man beaktar en eventuell skattehöjning på diesel. Det skulle strida mot principen att inte gynna dieselbilar när kilometerskatten avskaffades. Resultatet skulle kunna bli en kraftig stimulans till att köpa dieselbil i stället för bensindriven bil. Med tanke på de högre externa effekterna från dieselbilar är detta ingen önskad utveckling.

Räkneexempel för fordonsskatt på bensindrivna fordon

Differentieringen av fordonsskatten efter tjänstevikt gäller enbart fordon som väger över 1 400 kg. Detta innebär att skatten ökar för de lättaste och tyngsta fordonen jämfört med skattenivån i oktober 1996. I dag är den lägsta fordonsskatten 585 kronor per år för fordon som väger högst 900 kg. Sedan stiger fordonsskatten med 149 kr per påbörjat 100 kg. Om man utgår från oförändrad genomsnittlig nivå på fordonsskatten blir den omkring 1 030 kr/år för fordon som har en tjänstevikt på högst 1 400 kg. Detta innebär att fordon som väger under 1 100 kg får högre skatt än i dag, vilket motsvarar knappt 31 % av personbilsparken.

För fordon med tjänstevikt över 1 400 kg har vi räknat med att skatten, liksom i dag, stiger med vart påbörjat 100 kg. Med nuvarande regler är skatten 2 224 kronor för ett fordon som väger högst 2 000 kg. I vårt exempel har vi utgått från att skatteskalan anpassas så att fordonsskatten för ett sådant fordon blir omkring 3 000 kronor.



Nuvarande fordonsskatt och räkneexempel för ej dieseldrivna bilar.

Enligt räkneexemplet stiger fordonsskatten med 147 kronor för ett fordon som väger 1 000–1 099 kg, t.ex. en VW Golf och sjunker med 119 kronor för ett fordon med vikten 1 400–1 499 kg, t.ex. en Volvo 850. Det säljs mycket få nya bilar som väger under 1 000 kg.

Att höja skatten för äldre bilar till samma nivå som de nya kan ge oacceptabla fördelningseffekter.

För att utjämna fordonsskatten för dieselbilar behövs därför en kombination av sänkt skatt på nyare fordon och höjd skatt på äldre fordon.

Det finns ungefär 96 000 dieseldrivna personbilar i Sverige. Det motsvarar knapp 2,7 % av personbilsparken. Ungefär 22 % av dieselbilarna är företagsägda (jämfört med 14 % för totala personbilsparken). Det finns drygt 3 800 dieseldrivna taxibilar, dvs. 18 % av de företagsägda bilarna och 4 % av det totala antalet dieseldrivna personbilar.

En utjämning av skatteskillnaden mellan äldre och nyare bilar drabbar hårt dem som har dieselbilar med årsmodell 1993 och äldre (drygt 89 000 bilar). Hårdast drabbas de som har äldre, tunga bilar.

Nästan hälften av dieselbilarna väger mellan 1 400 och 1 600 kg. För dessa bilar blir inte effekten av en utjämning av skatten mellan gamla och nya fordon så kostsamma på grund av att den nya principen om viktsdifferentiering gynnar dessa viktsklasser.

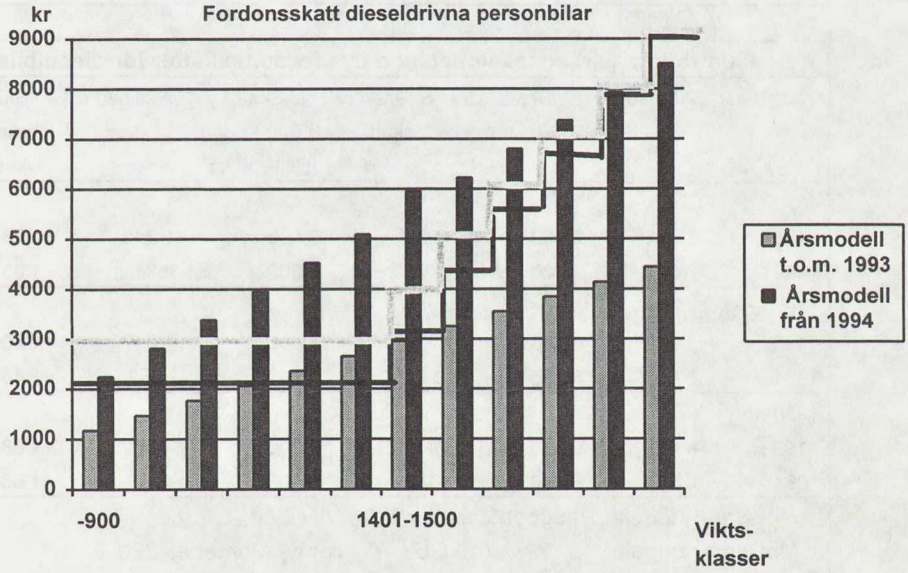
Det finns mer än 10 000 dieselbilar som väger mindre än 1 000 kg. Dessa bilar är från år 1978 till 1984, dvs. relativt gamla. Vi har dålig kunskap om vilka som äger dessa dieselbilar, förutom att vi vet att de flesta är privatägda. Det säljs inga nya dieselbilar i Sverige som väger under 1 000 kg.

Räkneexempel för skatt på dieseldrivna personbilar

Räkneexemplet utgår från att det ska vara samma skatt på nya och gamla fordon och att viktdifferentieringen börjar vid 1 400 kg.

Om man utgår från en oförändrad genomsnittlig nivå för fordonsskatten för persondieselbilar och att det inte ska finnas en viktdifferentiering för fordon som väger högst 1 400 kg blir skatten cirka 2 100 kronor för fordon som väger högst 1 400 kg. Detta skulle emellertid innebära en mycket kraftig skattesänkning för nya dieselbilar som väger kring 1 400 kg. Det finns därför också ett exempel med en skattenivå på 3 000 kronor upp till 1 400 kg.

Vid tjänstevikter därutöver förutsätts fordonskatten öka på motsvarande sätt som för bensindrivna fordon. Med nuvarande regler är skatten 4 438 respektive 8 504 kronor för ett fordon som väger högst 2 000 kg. I räkneexemplet anpassas skatteskalan så att fordonsskatten för ett sådant fordon blir omkring 9 000 kronor, dvs. en brantare skattekurva än i dag ovanför 1 400 kg.



Dagens fordonsskatt och två räkneexempel för dieseldrivna bilar (2 100 respektive 3 000 kr för fordon med högsta tjänstevikt 1 400 kg).

Enligt räkneexemplet får en ny Volvo 850 TDI (1 520 kg) en skattesänkning med 1 828 kr respektive 1 228 kr per år beroende på alternativ. Se fler exempel i ruta på nästa sida.

Räkneexempel för tre viktsklasser för bensin- och dieseldrivna fordon

Här redovisas hur kostnaderna kommer att förändras för några biltyper med studerade räkneexemplen på fordons- och energiskatteförändringar. För bensindrivna bilar är energiskatten oförändrad.

Illustration till räkneexempel med fordonsskatter för ej dieseldrivna bilar.

	Fordonsskatt 96-10	Fordonskatt räkneexempel	Skillnad i fordonsskatt	Höjd CO_2-skatt[4]
1050 kg[1]	883	1 030	+147	+ 490
1450 kg[2]	1 479	1 360	-119	+ 640
1950 kg[3]	2 224	3 000	+776	+ 750

1) Motsvarar ungefär en VW Golf
2) Motsvarar ungefär en Volvo 850
3) Motsvarar ungefär en Van eller personbilsminibuss
4) Höjd CO_2-skatt i fem år så att priset stiger med 50 öre/liter (körsträcka 1 500 mil)

Illustration av räkneexempel med nya fordonsskatter för dieselbilar.

	Skatt 96-10	Skatt 2 100 kr upp till 1400 kg	Skillnad i skatt	Skatt 3 000 kr upp till 1400 kg	Skillnad i skatt	Skillnad i bränsleårs-kostnad[4]
1050 kg[1]						
- 1993	1 765	2 100	+335	3 000	+1 245	+1 031 (1939)
1994 -	3 383	2 100	-1 283	3 000	-383	+1 031 (1939)
1450 kg[2]						
- 1993	2 953	3 250	+297	4 000	+1 047	+1 406 (2644)
1994 -	5 659	3 250	-2 409	4 000	-1 659	+1 406 (2644)
1950 kg[3]						
- 1993	4 438	9 000	+4 562	9 000	+4 562	+1 686 (2644)
1994 -	8 504	9 000	+496	9 000	+496	+1 686 (2644)

1) Motsvarar ungefär Peugeot 309 eller äldre VW Golf
2) Motsvarar ungefär en Volvo 740 GLE TD eller ny Mercedes 220 D
3) Motsvarar en Van eller personbilsminibuss
4) Vi har räknat med en genomsnittlig körsträcka på 3 000 mil och en energiskattehöjning på 50 öre. Bränsleförbrukningen har antagits vara 0,55; 0,75 respektive 0,90 liter/mil.

5.4.2 Årlig fordonsskatt för tunga fordon

De tunga fordonen har till stor del dieselmotorer. Det beror på att stora dieselmotorer är de mest kostnads- och energieffektiva motorer som är praktiskt tillgängliga idag. Dieselmotorn drivs nästan uteslutande med dieselolja, men det är möjligt att med mindre modifieringar även använda alternativa drivmedel.

Från utsläppssynpunkt har dieselmotorn som drivs med dieselolja vissa nackdelar jämfört med bensindrivna ottomotorer. Utsläppen av kväveoxider och partiklar är betydligt större för en dieselmotor och svårare att åtgärda med hjälp av reningsutrustning. Dessutom bullrar dieselmotorn mer. Dieselmotorerna har dock fått förbättrade utsläppsegenskaper under senare år och det är möjligt att ytterligare minska utsläppen.

En begränsad försöksverksamhet med alternativa drivmedel för dieselmotorer, t ex motoralkoholer, RME (rapsmetylester), biogas och naturgas bedrivs i Sverige och i övriga Europa. Syftet med denna försöksverksamhet är studera möjligheterna att genom alternativa bränslen minska utsläppen av koldioxid, men även att försöka minska utsläppen av kväveoxider, partiklar och kolväten.

Tunga dieselfordon ger högre externa kostnader än dieseldrivna personbilar. Detta beror på större marginella kostnader för slitage och utsläpp.

Eftersom dieselbeskattningens nivå bör bestämmas med hänsyn till bränslets användning i personbilar måste den tunga trafikens externa kostnader internaliseras på annat sätt än genom bränsleskatter. För att internalisera dessa kostnader genom skattesystemet kan man använda fordons- och försäljningskatter samt brukaravgifter (t.ex. Eurovinjettsystemet). Man bör differentiera dessa skatter med hänsyn till fordonens slitage, utsläpps- och bulleregenskaper i olika användningsområden.

Den differentiering av beskattningen som kan åstadkommas med hjälp av tillgängliga skatteinstrument är i många avseeenden bristfällig i relation till de effekter man önskar styra. På längre sikt bör det vara möjligt att med hjälp av IT utveckla mera avancerade system, som på ett mer korrekt sätt kan riktas direkt på de effekter man vill påverka.

Principer för en differentierad fordonsskatt för tunga fordon

Vi anser att skatteskalorna för såväl fordonsskatter som brukaravgifter bör differentieras efter fordonens slitageegenskaper och miljöegenskaper.

Med tanke på att brukaravgifterna enligt Eurovinjett-systemet låses genom avtal mellan flera länder, medan EU:s bestämmelser om fordonsskatter anger minimi- och maximinivåer, anser vi att det finns större utrymme att använda fordonsskatten som styrmedel. Den kan lättare differentieras efter slitage- och utsläppsegenskaper för de fordon vi har i Sverige.

Fordonsskatten bör därför vara det viktigaste styrmedlet för att internalisera de externa kostnaderna för slitage och utsläpp av avgaser. Tunga fordon ger högre externa olyckskostnader än lätta. Detta beror på att lastbilar orsakar svårare skador för andra trafikanter vid en olycka. Denna olyckskostnad bör i princip kunna internaliseras genom en justering av trafikförsäkringen för tunga fordon. Möjligen kan dock detta vara svårt för utländska fordon.

Avgasutsläpp

En differentiering av fordonsskatten efter avgasutsläpp kan grunda sig på den klassbenämning efter miljöegenskaper som finns inom EU, dvs. för närvarande Non Euro, Euro I och Euro II. (Till Euro I hör fordon som uppfyller avgaskrav som är obligatoriska från 1993 och till Euro II fordon som klarar krav som är obligatoriska från 1997. Non Euro omfattar övriga fordon). Arbete pågår med att bestämma framtida krav för Euro III.

En nackdel med modellen är att skatten inte varierar med den faktiska körsträckan. För att mer konsekvent kunna internalisera externa kostnader som förorsakas av utsläpp bör man på längre sikt sträva efter att utveckla ett system som baseras på körsträckan. I avvaktan på detta kan en differentierad fordonsskatt användas.

Vägslitage

Fordonsskatten bör dessutom internalisera kostnaden för vägslitage. Som framgår av kapitel 4 är denna kostnad i första hand beroende av axellast och vägtyp. Axellasten för ett visst fordon varierar med hur fordonet används, t.ex. med vilket gods det lastas. Vilken typ av väg

fordonet trafikerar beror också på dess användningsområde, t.ex. om det används för långväga godstransporter eller distributionstrafik. Detta tyder på att fordonsskatten i viss utsträckning borde kunna differentieras efter fordonets användningsområde. Förväntad axellast och typ av karosseri återspeglar i viss grad fordonens användning och kan därför vara ett underlag för en differentiering av fordonsskatten.

Nuvarande fordonsskatter för tunga fordon täcker ungefär de totala slitagekostnaderna som förorsakas av den tunga trafiken. För att nå en bättre återspegling av de faktiska marginella slitagekostnaderna skulle man dock behöva göra vissa omfördelningar mellan olika fordon och ekipage.

Beräkning av externa kostnader

I tabell 5.5 visas en grov beräkning av de totala externa kostnaderna (utanför tätort) av den tunga trafiken för vägslitage och utsläpp exklusive koldioxid (de som inte förutsatts bli internaliserade genom energiskatten på diesel).

Den årliga fordonsskatten för de fordonen och fordonskombinationer, som redovisas i tabellen, påverkas inte av det förslag till vägavgifter enligt Eurovinjettsystemet som nu diskuteras.

I tabellen redovisas en beräkning av de marginella utsläppens värde, utöver de externa kostnader för utsläpp som redan förutsatts vara internaliserad genom energiskatten på diesel. Det framgår att de icke internaliserade externa kostnaderna för utsläpp i vissa fall kan vara betydande. Skillnaderna i externa kostnader för utsläpp är exempelvis mycket stora mellan tunga fordon med olika miljöegenskaper. Den nuvarande svenska fordonsskatten är odifferentierad med avseende på fordonens miljöegenskaper.

Tabell 5.5 Externa kostnader (utanför tätort) för slitage och utsläpp (exklusive koldioxid), omräknade efter standardiserade körsträckor till årsvärden för olika fordonsslag och miljöegenskaper. Kronor/år.

	Distr.bil 9 ton	*Distr. bil 24 ton*	*Semitrailer 40 ton*[1]	*60-tons*[1] *ekipage*	*Buss > 60 pass.*
			Europatrafik		
Nuvarande skatt	*2 100*	*20 000*	*13 000*	*34 000*	*1 500*
Slitage	1 900	18 200	38 100	58 800	35 000
Utsläpp					
- Non-euro	11 100	15 900	103 100	88 100	35 400
- Euro I	7 700	11 000	71 300	60 900	24 500
- Euro II	3 900	5 600	36 400	31 100	12 500
- Euro III	2 100	3 000	19 300	16 500	6 600

[1] Den högre externa kostnaden för en 40-tons semitrailer, jämfört med ett 60-tons ekipage, beror på att semitrailern antas gå i internationell trafik och därför ha längre körsträcka.
Källa: SIKA

Av tabellen framgår att de beräknade marginella slitagekostnaderna i stort sett täcks av gällande fordonsskatter för fordon utan släp eller påhängsvagn (semitrailer), medan däremot enbart slitagekostnaden betydligt överstiger skatten för fordon med släp eller påhängsvagn.

Beräkningarna tyder således på att fordonsskatterna skulle behöva höjas kraftigt för de tyngsta fordonsekipagen om de ska motsvara de externa kostnader för vägslitage och avgasutsläpp (exklusive koldioxid) som dessa fordon orsakar.

För distributionsfordon och lättare fordon med bra miljöegenskaper är differensen mellan fordonsskatt och externa kostnader inte så stor.

Vad detta skulle kunna betyda illustreras i ett räkneexempel i bilaga 6.

Vilket samband ska finnas mellan fordonsskatten och de externa kostnaderna?

Vi konstaterar att fordonsskatten bör höjas för de tunga fordonen om den ska motsvara de externa kostnader, som inte redan har förutsatts vara internaliserade genom energiskatten på diesel. Vi vill emellertid inte nu ta ställning till i vilken utsträckning denna princip ska följas. Detta beror på att det finns en stark konkurrens mellan olika trafikslag inom godstransportområdet.

När man bestämmer principerna för hur den tunga vägtrafikens externa kostnader bör internaliseras, och vilka eventuella avsteg från

dessa principer som är motiverade, bör man även ta hänsyn till hur de externa kostnaderna internaliseras för godstransporter på järnväg, med båt och med flyg. En sådan samlad bedömning av hur transportslagen ska behandlas på ett likvärdigt sätt kommer vi att göra i vårt slutbetänkande.

5.5 Vägtrafikbeskattningen som styrmedel – en strategisk miljöbedömning

Under arbetet med betänkandet har en strategisk miljöbedömning utförts av en arbetsgrupp under ledning av Naturvårdsverket, med deltagare från Vägverket, Banverket, SIKA och Riksantikvarieämbetet. Det har varit avsikten att kunna göra dessa bedömningar fortlöpande till kommitténs sammanträden innan beslut har fattats. Med denna arbetsmetod har det av tidsskäl inte varit möjligt för respektive myndighet att ta ställning till bedömningarna.

Arbetsgruppen har i sin bedömning av de principer för vägtrafikbeskattning, som redovisats i kapitel 4, utgått från målen om vad naturen och människors hälsa tål samt från utgångspunkten att medborgarna och företagen själva avgör hur de vill ordna sina transporter.

Gruppen finner att principen om att förorenaren betalar förfinas ytterligare genom de föreslagna principerna. De ger incitament till utsläppsminskningar och ger också möjlighet att utkräva kostnadsansvar där påverkan uppstår. Detta ökar förutsättningarna att nå målen.

Från miljösynpunkt finns det enligt gruppen anledning att därutöver i det fortsatta arbetet fästa uppmärksamhet på följande:

- Avvikelser från principerna och osäkerheterna i värderingen av externeffekterna kan urholka möjligheterna att nå miljömålen.
- Det finns också en osäkerhet i bedömningen av vad som krävs för att uppnå de uppställda målen. Målen bör användas för att dimensionera styrmedlen.
- Det kan finnas en konflikt mellan trafiksäkerhetsmålet och koldioxidmålet vid utformningen av fordonsskatten.
- Markanvändningsaspekter och livscykelkostnaderna påverkas inte av förslagen.

Vi är medvetna om dessa problem men anser att de förslag till principer för vägtrafikbeskattning, som vi utvecklar i kapitel 5, är ett steg på vägen i riktning mot ett mer miljöanpassat transportsystem.

Vi ser det som viktigt att miljökonsekvenserbeskrivningar ytterligare utvecklas när detaljerna i vägtrafikbeskattningen slutligen utformas.

6 Uppdraget

Regeringen beslöt den 25 april 1996 att ge ett tilläggsdirektiv till Kommunikationskommittén att utreda och föreslå principer för ekonomiska styrmedel inom kommunikationssektorn (Dir 1996:35). I direktiven anges att Kommunikationskommittén senast den 15 oktober 1996 ska redovisa principiella överväganden för användningen av ekonomiska styrmedel inom vägtrafikområdet.

Genom tilläggsdirektivet har tidpunkten för kommitténs slutbetänkande flyttats fram till den 1 mars 1997.

6.1 Ekonomiska styrmedel som del i trafikpolitiken

Redan i kommitténs första direktiv (Dir 1994:140) betonades vikten av att utvärdera principen om trafikens kostnadsansvar och att kommittén ska lägga förslag om hur denna princip kan utvecklas vidare. Kommittén ska bl.a. analysera hur finansieringssystemet och avgifterna inom transportsektorn kan anpassas och förbättras så att målen effektivt kan uppnås. Det innebär bl.a. att ekonomiska styrmedel ska utformas så att ett miljöanpassat transportsystem främjas samtidigt som den samhällsekonomiska effektiviteten och trafiksäkerheten ökas.

Värdet av ekonomiska styrmedel framhålls också av den Sjöfartspolitiska utredningen, vars trafikpolitiska förslag har överlämnats till Kommunikationskommittén av regeringen i april 1996. Även i andra utredningar och betydelsefulla dokument, t.ex. Trafik- och klimatkommitténs betänkande (SOU 1995:64) och EU:s grönbok om en rättvis och effektiv prissättning inom transportsektorn (KOM (95)691), har man framhållit ekonomiska styrmedel som samhällsekonomiskt effektiva medel i trafikpolitiken.

6.2 Beskattning av vägtrafiken

Detta delbetänkande är koncentrerat på ekonomiska styrmedel, dvs. skatter och avgifter, för vägtrafiken. Huvuddelen av underlagsmaterialet till detta delbetänkande har tagits fram av SIKA (Statens institut för kommunikationsanalys).

I propositionen *En politik för arbete, trygghet och utveckling* (prop. 1995/96:25) uttalade regeringen att det borde göras en översyn av vägtrafikens samlade beskattning för såväl lätta som tunga fordon.

Förutom att ge Kommunikationskommittén tilläggsdirektiv har regeringen den 25 maj 1996 också beslutat tillkalla en särskild utredare (Dir 1996:37) med uppgift att göra en översyn av vägtrafikens samlade beskattning för såväl tunga som lätta fordon. Utredaren ska ta sin utgångspunkt i de principöverväganden som vi lämnar genom detta delbetänkande.

6.3 Det fortsatta arbetet inför slutbetänkandet

Vi kommer i det fortsatta arbetet att göra fördjupade analyser av de frågor som berörs i detta delbetänkande, dvs. frågor om trafikens kostnadsansvar. Då kommer vi att behandla samtliga transportslag – hur de här föreslagna övergripande principerna kan tillämpas även för järnväg, sjöfart och flyg. Vi kommer att belysa konkurrensförhållanden och samverkansmöjligheter i ett helhetsperspektiv liksom behovet och effekter av subventioner till regionalpolitiskt motiverad trafik.

Vidare kommer vi att överväga om det behövs någon förändring av den nuvarande ansvarsfördelningen mellan statliga myndigheter i kommunikationsplaneringen. En central fråga är också hur man ska få en bra och kontinuerlig uppföljning och utvärdering av investeringar och andra åtgärder inom kommunikationspolitiken. Statskontoret och SIKA har fått i uppdrag att se över dessa frågor.

När det gäller regionala frågor kommer Boverkets analyser och förslag med anledning av länstyrelsernas redovisningar av RES-uppdragen att studeras vidare. Inom MaTs-arbetets ram har man i några län gjort fördjupade studier av hur man kan miljöanpassa transportsystem och förbättra planeringsprocessen i denna riktning. Vi kommer också att utnyttja länsstyrelsernas redovisning av vårt uppdrag om regional konkretisering av den nationella inriktningsplanen.

Vi arbetar med att vidareutveckla de trafikpolitiska målen. Inom MaTs-arbetet utarbetas långsiktiga mål för ett miljöanpassat

transportsystem. Miljömålen bygger på kunskap om vad naturen och människornas hälsa långsiktigt tål. Riksantikvarieämbetet studerar utformningen av kulturmiljömål. Nutek har getts i uppdrag att se över trafikpolitiska delmål för regional balans och näringslivet. I övrigt ingår det i vår översyn av trafikpolitiken att överväga hur de trafikpolitiska målen ska utformas och inom vilka områden det krävs fortsatta utvecklingsinsatser.

För områdena godstransporter (nationella och internationella) och internationella persontransporter har SIKA getts ett helhetsansvar att analysera problem och behov av eventuella statliga insatser. Det handlar bl.a. om hur svenska godstransporter påverkas av transportsituationen i Europa, hur Sveriges kommunikationer kan knytas till det europeiska nätverket, om knutpunkter (hamnar, terminaler etc) för omlastning av gods, om samverkan och konkurrens mellan transportslagen.

Vi kommer också att analysera hur EU:s gemensamma transportpolitik påverkar Sveriges möjligheter att föra den trafikpolitik vi anser motiverad och inom vilka områden det kan vara särskilt angeläget att försöka påverka Europas transportpolitik.

Tätorternas miljö-, framkomlighets- och säkerhetsproblem ska behandlas, liksom effekterna för transportbehovet av utvecklingen inom informationsteknologin. Gång- och cykeltrafikens möjligheter kommer också att belysas. Den regionala och lokala kollektivtrafiken kommer att behandlas med särskild inriktning mot hur den kan stödjas och utvecklas.

Våra förslag kommer att konsekvensbeskrivas med avseende på samhällsekonomiska effekter, måluppfyllelse, fördelningseffekter m.m. En särskild strategisk miljökonsekvensbeskrivning kommer att göras och för detta utvecklas en ny metodik av Naturvårdsverket.

En särskild referensgrupp för jämställdhet inom kommunikationspolitiken kommer att hjälpa oss att lägga ett könsperspektiv på våra förslag och deras konsekvenser.

Vårt slutbetänkande kommer att utgöra en nationell plan för kommunikationerna i Sverige och presenteras senast den 1 mars 1997.

En översiktlig tidplan för kommunikationsplaneringen redovisas nedan:

November 1996	Regeringen lägger proposition om inriktningsplan.
1 mars 1997	Kommunikationskommitténs förslag till nationell plan.
Mars–sept. 1997	Remiss av Kommunikationskommitténs slutbetänkande.
Februari 1997	Riksdagsbeslut om inriktning. Regeringsuppdrag om att upprätta planer för infrastrukturen.

Maj–sept. 1997	Remiss av planer.
December 1997	Planer klara. Proposition om nationell plan och ny trafikpolitik.
Våren 1998	Riksdagsbeslut om ny trafikpolitik och nationell plan.

Begrepps- och ordförklaringar

I det följande förklarar vi några begrepp och ord som förekommer i delbetänkandet och som kan behöva förtydligas.

Bilavgiftssystem Se Road pricing

Biobaserade drivmedel Drivmedel som huvudsakligen är tillverkade av skogs- eller jordbruksprodukter (biomassa) och som kan medföra betydande minskningar av nettoutsläppen av koldioxid. De mest aktuella biobaserade drivmedlen är motoralkoholer (metanol och etanol), etrar, vegetabiliska oljor och biogas.

Brukaravgift En avgift för att använda en del av infrastrukturen, t.ex. för att köra på en viss väg eller vägsträcka

EG och EU EG står för de tre europeiska gemenskaperna Europeiska Gemenskapen, Kol- och stålgemenskapen och Euratom. EG finns kvar även efter tillkomsten av Europeiska unionen EU som bildades genom Maastrichfördraget. De formella besluten om den inre marknaden m.m. fattas av EG enligt de statuter som gäller för detta. Andra frågor, som den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, omfattas av EU-samarbetet.

Ekonomiska styrmedel Metoder att påverka resursanvändningen i samhället genom att påverka den privatekonomiska lönsamheten för olika handlingsalternativ. Exempel på ekonomiska styrmedel inom transportsektorn är drivmedelsskatt och vägavgifter. Huvudalternativet till ekonomiska styrmedel är regleringar.

Emission Utsläpp, inom transportsektorn t.ex. avgaser och buller.

Extern effekt
Extern kostnad Konsekvenser för andra som den som fattar ett beslut, t.ex. om en resa, varken tvingats eller getts incitament att ta hänsyn till. Exempel på externa effekter i trafiken är utsläpp av avgaser och den trängsel man orsakar andra. Den externa kostnaden är kostnaden för de externa effekterna.

Grönbok, EU Ett dokument från EG-kommissionen, som analyserar olika områden och anger tänkbara åtgärder. Grönböcker kommer ofta att spela en roll som diskussionsunderlag.

Harmonisering Aktivt närmande av nationella regler till varandra. Ett beslut inom EG om harmonisering på ett visst område kan innebära antingen att gemensamma bestämmelser ska gälla och att motsvarande nationella bestämmelser upphävs. Det kan också innebära att de olika nationella bestämmelserna ska uppfylla vissa krav, som fastställs av EG.

Incitament Uppmuntran till viss beteende.

Infrastruktur För transporter: Det bassystem som behövs, dvs. vägar, spårtrafiksystem, flygplatser, hamnar, bussterminaler etc.

Internalisera, intern kostnad Styrning som tvingar eller ger incitament till beslutsfattare att ta hänsyn till konsekvenser för andra. Internalisering kan ske genom krav eller ekonomiska incitament. Genom internalisering görs externa kostnader interna.

Kostnadsansvar Ett begrepp som handlar om vilka principer som ska gälla för finansieringen av transportsektorn. De nu gällande principerna lades fast i 1988 års trafikpolitiska beslut (prop. 1987/88:50). Utgångspunkten för kostnadsansvaret är trafikavgifter på samhällsekonomiska villkor. Med fullt kostnadsansvar menas vanligtvis att varje trafikslag ska stå för sina egna totala kostnader.

Kostnads-effektivitet Det läge då givna nål, t.ex. för miljö och trafiksäkerhet, uppnås till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad. Exempelvis är en hastighetsbegränsning kostnadseffektiv om det inte finns några andra åtgärder som kan minska antalet olyckor i lika hög grad till en lägre samhällsekonomisk kostnad.

MaTs-arbetet Miljöanpassat Transportsystem, ett samarbete i nätverksform mellan myndigheter och industrin. Deltagande parter är Banverket, Bilindustriföreningen, Boverket, KFB, Luftfartsverket, Naturvårdsverket, NUTEK, Sjöfartsverket, SIKA, Svenska Petroleuminstitutet och Vägverket. Sekretariatet finns på Naturvårdsverket. Inom MaTs-samarbetet utarbetas bl.a. underlag åt kommittén om ett miljöanpassat transportsystem.

Nytto-kostnads-analys Jämförelse mellan den samhällsekonomiska nyttan och kostnaden för en viss åtgärd. Ett annat uttryck för samma begrepp är cost benefit-analys (CBA).

Optimal

En optimal nivå på en åtgärd är den nivå som leder till maximal nivå på ett mål. De priser som leder till maximal välfärdsnivå (välfärdsmaximum) säger man är de "optimala" priserna. Ibland används synonymt med begreppet optimalt pris och optimal investeringsnivå begreppen effektivt pris och effektiv investeringsnivå.

Polluter Pays Priniple PPP

Principen om att förorenaren betalar. Denna princip har anammats av bl.a. EU-kommissionen.

Regleringar

Metoder att påverka resursanvändningen i samhället genom att undanröja eller påbjuda vissa handlingsalternativ. Exempel på regleringar inom transportsektorn är krav på högsta tillåtna avgasutsläpp hos fordon. Huvudalternativet till regleringar är ekonomiska styrmedel.

Road pricing

Ett system där man tar betalt för den direkta användningen av en väg eller ett vägsystem. Begreppet har flera synonymer på svenska, t.ex. bilavgifter. Bilavgiftssystem kan utformas på olika sätt, men syftet med dem alla är att låta avgiftens storlek bero på när, var och under vilka omständigheter en transport utförs. Ett effektivt bilavgiftssystem kräver tekniska möjligheter till noggrann differentiering, vilket inte är möjligt med dagens teknik.

Samhälls-ekonomisk effektivitet

Ett detaljbestämt mönster av produktion, konsumtion, miljöpåverkan etc. som inte kan förändras utan att någon individ får det sämre enligt individernas egna värderingar. Dessa fångas genom betalningsviljan vid given inkomstfördelning. Samhällsekonomisk effektivitet i transportsketorn förutsätter att kostnaderna för de investeringar som görs uppvägs av en tillräcklig betalningsvilja och att endast de transporter utförs som täcker sina marginalkostnader. Det förutsätts även att fordon och bränslen har sådana egenskaper så att förbättringar av fordonens miljö- och säkerhetsegenskaper inte motiverar kostnaden.

Samhälls-ekonomisk kostnad

Motsvarar värdet av de resurser som används i bästa alternativa användning. Ska ses i förhållande till givna investerings-, produktions- och nyttjandebeslut.

Samhälls-ekonomisk lönsamhet

Bedömning av samhällsekonomisk lönsamhet syftar till att försöka beakta alla individers värderingar av de effekter som följer av en åtgärd. Nytta (t.ex. restidsvinst, minskad olycksrisk och minskade bullerstörningar) och kostnad sätts i relateration till berörda individers värderingar. Ett projekt är samhällsekonomiskt lönsamt om dess nytta är större än dess kostnader.

Samhälls-ekonomisk marginalkostnad

Den samhällsekonomiska kostnaden för ytterligare en enhet, t.ex. för en transport. Marginalkostnaden omfattar både de kostnader (uppoffringar) som bärs av den orsakande trafikanten (interna kostnader) och de kostnader som får bäras av andra i form av t.ex. luftföroreningar, buller och olyckor (externa kostnader).

Skadekostnad

Den samhällsekonomiska kostnad som uppstår på grund av en viss skada, t.ex. effekterna av vissa utsläpp. Skadekostnaden är i regel alltid mycket svår att uppskatta.

Skatteväxling

Skatter som införs eller höjs på miljöstörande verksamhet och vars intäkter utnyttjas för att sänka andra skatter, företrädesvis sådana som i dag på marginalen snedvrider fördelningen av resurser, t.ex. olika skatter på arbetskraft.

Skuggpris

Det pris som utan att förekomma på marknaden kan tillskrivas en nyttighet. Exempel är skuggpris på kortare restider, lägre olycksrisk etc. i samhällsekonomiska kalkyler.

Specifik bränsle-förbrukning

Den bränsleförbrukning som ett fordon har per mil körsträcka.

Trafikarbete, godstransport-arbete, persontransport-arbete

Produkten av fordonsförflyttning och kilometer och mäts i fordonskilometer. Transportarbete för gods är produkten av transporterad last och kilometer och mäts ofta i tonkilometer. Persontransportarbete är produkten av personresa och kilometer och mäts i personkilometer.

Vinst-maximering

Att maximera vinsten är att maximera skillnaden mellan finansiella intäkter och kostnader.

Vitbok, EU

Ett kommissionsdokument med förslag till handlingsprogram och åtgärder inom ett visst område som är centtralt för gemenskapen. Det har lagts fram vitböcker om bl.a. den inre marknaden, transportpolitiken och om tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning.

Vägavgiftsystem Ett system med avgifter för att använda vägnätets infrastruktur, dvs. vägar, broar och tunnlar. Ett exempel är EU:s Eurovinjett-system.

Vägtullsystem Ett öppet avgiftsystem för vägtrafiken, där man betalar vid passage av en viss gräns.

Välfärds-maximering Den totala nyttan av en åtgärd minus dess kostnaderna ger ett mått på "välfärd". Välfärdsmaximering innebär att maximera detta välfärdsmått. Välfärdsmaximering skiljer sig från vinstmaximering genom att inte bara finansiella intäkter och kostnader beaktas utan också restider, olyckskostnader, miljö samt effekter av beskattning.

Åtgärdskostnad Den samhällsekonomiska kostnaden för att åtgärda en skada, t.ex. kostnaden för att minska kväveoxidutsläppen till en viss angiven nivå.

Öronmärkning Öronmärkning innebär att avgifterna, rörliga eller fasta, från exempelvis en ny väg, ska användas till att finansiera just vägar, samt att man ska satsa just så mycket pengar på vägar som avgifterna inbringar.

Reservationer och särskilda yttranden

RESERVATION AV LEDAMOT KARIN JOHANSSON (kd)

Jag delar i grunden de principer för vägtrafikbeskattningen som presenteras i delbetänkandet.

Det finns dock i betänkandet två förslag till förändringar av beskattningen inom vägtrafiken där min slutsats av argumentationen inte överensstämmer med majoritetens. Det gäller förändringen av energiskatten för dieselfordon och fordonsskatten.

Den förändring av energiskatten som är föreslagen utgår ifrån att dieselfordon inte helt täcker sina miljökostnader, exklusive koldioxid, vilket dock bensindrivna fordon anses göra. Det är dock viktigt att göra en samlad bedömning av samtliga föreslagna förändringar av beskattning för dieselfordon. Detta görs inte helt, vilket innebär att det är svårt att få en korrekt bild dels av i hur hög grad den samlade beskattningen täcker alla externa kostnader och dels av de ekonomiska konsekvenserna för "dieseltrafiken". Det är också av vikt att inte skatteförändringarna helt snedvrider konkurrenssituationen för den svenska exportindustrin.

Jag delar majoritetens ambition att ha en fordonsskatt som speglar fordonets trafiksäkerhetsegenskaper. Jag anser dock inte att den föreslagna förändringen, dvs. en helt viktrelaterad fordonsskatt, är korrekt. Vi vet idag att trafiksäkerheten hos bilarna inte enbart är förknippad med vikt. En utveckling mot små bränslesnåla och trafiksäkra bilar är ingen utopi och bör därför inte motarbetas med en viktrelaterad beskattning.

Med hänvisning till ovanstående anser jag att dessa aspekter bör finnas tillgodosedda i det fortsatta arbetet med vägtrafikbeskattningen.

RESERVATION AV LEDAMOT INGEMAR SIBY (mp)

Yrkanden i sammandrag

Bränsleskatter

Bensin. Energi och koldioxidskatt föreslås höjas årligen med 40 öre vilket ger priset 13,70 år 2010 i 1996 års prisläge.
Diesel. Skattehöjningar förslås med totalt 56 öre/år, vilket ger ett bränslepris på 14,35 2010 i 1996 års prisläge.

Försäljningsskatt

Beskattning utifrån trafiksäkerhets-, buller- och miljökrav samt för tunga fordon också vikt och axelkonfiguration, som överlagras Eurovinjettsystemet.

Fordonsskatt

Avskaffas. Istället höjs bränsleskatterna för att ge statsfinansiell kompensation.

Motivering

Majoritetens förslag till skatter och avgifter för vägtrafiken utgår ifrån att de externa kostnaderna för vägfordon i form av buller, olyckor, miljöföroreningar m.m. skall belasta dessa. Det är gott och väl, men skattesystemet bör också placeras in i ett större sammanhang för att styra mot ett miljövänligt hållbart samhälle. Ett samhälle där användningen av energi, ändliga naturresurser och föroreningar med tiden belastas med allt högre kostnader, medan arbetskraft belastas med allt lägre kostnader, dvs. skatteväxling. Totalt innebär innebär en riktigt utförd skatteväxling att det totala skattetrycket inte ökar i samhället.

Totalt skatteväxlas enligt mitt förslag 100 miljarder till 2010. Skattehöjningarna på energi kombineras med följande skattesänkningar:

- *Sänkta arbetsgivaravgifter: från 0,47 % 1997 till 6,02 % 2010*
- *Sänkta egenavgifter: från 0,5 % 1997 till 4,5 % 2010*
- *Sänkta inkomstskatter*
- *Sänkta fastighetsskatter*

Trafikens skattesystem fogas med mitt förslag samman med skattesystemen inom andra samhällssektorer, så att energianvändning och nedsmutsning belastas lika i alla samhällssektorer. För trafiksektorn gäller detta framförallt skatterna på drivmedel.

Trafiksektorn måste ta det *fulla* ekonomiska ansvaret för de kostnader den vållar. Att utgå ifrån en marginalkostnadsprissättning och motivera detta med att det ger ett samhällsekonomiskt effektivare utnyttjande av infrastrukturen, är endast ett sätt att skymma sikten för det enkla faktum att fysiska förflyttningar är för billiga och för talrika för att kunna accepteras i ett hållbart samhälle. Att många s.k. externa kostnader är svåra att beräkna får inte skymma detta mål. Ett hållbart samhälle måste av nödvändighet lägga mindre energi på transporter.

Ett skattesystem måste också vara enkelt, överskådligt och lättadministrerat för att ge erfoderliga statsinkomster och styreffekter. Bränsleskatter kombinerat med försäljningsskatter kan vara den bästa kombinationen. Bränsleskatterna belastar alla trafikvolymberoende faktorer samt är troligen det verkningsfullaste sättet att dämpa trafikmängderna. Försäljningsskatten på nya bilar kan belasta faktorer av fordonsteknisk natur. Genom att slopa den årliga fordonsskatten, blir det billigare att *äga* bil, medan de ökade bränsleskatterna blir det dyrare att *använda* bil.

Bränsleskatter

Dagens osystematiska lapptäcke av skilda skattenivåer och skatteslag, undantag och rabatter görs enhetligt till ett system som skall befrämja allmän hushållning med energiresuser, oavsett energislag och användningsområde. Systemet föreslås innehålla följande delar:

Energiskatt. Skatten skall vara oberoende av energislagens miljöfarlighet och skall dämpa energianvändningen, eftersom energi är en begränsad resurs. Energiskatten garanterar en långsiktig skattebas även den dag då denna inkomst för staten i huvudsak grundas på

förnyelsebara energislag. Skatten föreslås tas ut vid den slutlige förbrukaren och höjs successivt från dagens 6 öre /kWh till 20 öre år 2010. (mindre än 9 öre/l)

Koldioxidskatt. Den föreslagna höjningen med 10 öre/år är alldeles för liten för att en 20 % minskning skall kunna uppnås till år 2010. Höjningen måste vara 24 öre/l för att detta mål skall kunna uppnås tillsammans med energiskatten.

Vägkostnadsansvar. Denna skattedel skall dels täcka underhållskostnader för vägnätet, dels externa kostnader som buller, olyckor och luftföroreningar. Skatten föreslås hållas konstant under perioden. Tunga fordon föreslås belasta med lika stor kostnadsandel som lätta fordon.

Totalt innebär detta att bensinpriset höjs med 40 öre/år till 13,70 kr/l inkl. moms år 2010. Dieselpriset höjs på motsvarande sätt med 56 öre/år till 14,35 kr/l.

För åkerinäringen innebär det höjda dieselpriset en årlig kostnadsökning på ca 3 %. Järnvägens kostnadsökning, p.g.a. motsvarande höjningar av energiskatt och produktionsskatter på el från kärnkraftverk, endast till ca 0,5 %.

Försäljningsskatt

Accisen avskaffades av riksdagen i juni 1996. Trots det är försäljningsskatt ett bra instrument för att styra den tekniska utvecklingen av nya bilar mot säkrare, bränslesnålare, miljövänligare, resurssnålare och mindre bullriga fordon. Detta kan åstadkommas genom att fordonens egenskaper på dessa faktorer poängsätts och läggs till grund för en differentiering av försäljningsskatten. Som säkerhetskrav kan EU:s sido- och frontalkollisionskrav gälla. Som mått på resurssnålhet kan materialåtgång och grad av återanvändbarhet vid skrotning användas. För tunga fordon skall även vikt och axelkonfiguration ingå. Beskattningsnivån sätts så att bästa bil inte beskattas, medan sämsta fordon beskattas med 20 000 SEK. Sämsta tunga fordon beskattas med 100 000 mer än bästa.

Årlig fordonsskatt

Avskaffas för att ge ett enklare skattesystem och för användningen av fordon och inte ägandet skall beskattas. Statens årliga inkomster på 4,4 MSEK överföres istället till bränsleskatter.

Tyvärr kommer redovisningen av vägtrafikens totala kostnader först i huvudbetänkandet. Någon avstämning av vad som ovan kallas "vägkostnadsansvaret" har därför ej kunnat ske.

RESERVATION AV LEDAMOT KARIN SVENSSON SMITH (v)

Syftet med KomKom:s andra delbetänkande är att tala om vilken prissättning på vägtrafiken som behövs för att målen för det framtida transportsystemet ska nås. Innan det är meningsfullt att diskutera prissättningen på trafik måste målen preciseras.

10 mål som Vänsterpartiet anser att transportpolitiken ska bidra till uppfyllandet av:

- att bidra till skapandet av en långsiktigt hållbar utveckling, framför allt genom att avveckla användningen av fossila bränslen
- att inte i onödan ta mark i anspråk vare sig på landsbygd eller i tätort
- att minska antalet dödade och skadade i trafiken
- att minska de miljörelaterade sjukdomarna
- att underlätta för ett bärkraftigt näringsliv
- att motverka regional obalans
- att motverka sociala orättvisor
- att beakta kvinnors såväl som mäns behov av ett gott kommunikationsutbud
- att tillgodose barns behov av fordonsfria rörelseytor
- att minska den begränsning för de rörelsehindrade som deras handikapp medför.

Målen i KomKom:s direktiv

Tre olika formuleringar i KomKom:s huvuddirektiv återspeglar att miljöperspektivet ska vara styrande. Slutbetänkandet ska lägga de förslag som behövs för att *miljöanpassa transportsystemet*. Förslaget ska underlätta för en *långsiktigt hållbar utveckling*. En *god livsmiljö* är ett av målen för det framtida transportsystemet, vilket betyder att förslagen ska innefatta hälsoperspektiv.

Förutom miljömålen ska de framtida transporterna underlätta för näringslivet, öka trafiksäkerheten och leda till en god regional balans.

Motsättning mellan målen?

Vänsterpartiet hävdar att det inte råder någon motsättning på lång sikt mellan dessa olika mål. Alla mänskliga samhällen måste förr eller

senare anpassa sig till de fysiska gränser som naturen sätter. Människor kan vare sig producera nya fossila bränslen eller samla in de luftföroreningar man släppt ut. De samhällen som snabbast anpassar sig till de villkor som så småningom blir uppenbara för alla, får en konkurrensfördel gentemot dem som ska starta miljöomställningen med kniven på strupen. Sverige har redan fördelar av att ha stor produktion av biomassa per invånare, välutbildad arbetskraft, högklassig forskning, framgångsrika företag och en jämförelsevis miljömedveten befolkning. Rätt utnyttjade kan dessa fördelar utnyttjas till en teknikutveckling som kan komma såväl Sverige som den globala miljöomställningen till godo.

Medel för att miljöanpassa trafiken

I ett demokratiskt styrelseskick är det den folkvalda församlingen, riksdagen, som fastställer övergripande politiska mål samt medel för att uppnå målen. Det i särklass mest effektiva medlet för att uppnå miljömålen för trafiken är en rejäl höjning av priset på fossila bränslen. I princip är ekonomiska styrmedel det enda nationella verktyget som diskuterats i KomKom hittills. För kommuner är juridiska styrmedel, i form av väglag samt plan- och bygglag, väl så viktiga. Delbetänkande 2 ska enligt direktiv handla om prissättning på trafik; Vänsterpartiet återkommer beträffande juridiska styrmedel i anslutning till slutbetänkandet.

Två principiellt olika alternativ kan tillämpas för att med hjälp av ekonomiska styrmedel miljöanpassa transporterna. Polluter pays-principle (PPP, dvs. förorenaren betalar-principen) finns inskriven i Riodeklarationen. Enligt den måste marknadspriserna justeras så att de negativa miljöeffekter en verksamhet ger upphov till avspeglas i priset. Används PPP för vägtrafiken ska kostnaderna för att reparera de skador som uppkommer p.g.a. vägtrafiken betalas av vägtrafikanterna. Ett helt annat sätt att använda ekonomiska styrmedel är att räkna från andra hållet. Då beräknar man det pris som ska sättas på vägtransporterna för att målen för det miljöanpassade transportsystemet ska uppfyllas.

Alternativ 1: Tillämpning av förorenaren betalar-principen

För att tillämpa PPP måste de externa kostnaderna för vägtrafiken vara kända. Förutom kostnader för slitage, vägunderhåll, olyckor och buller är miljökostnader en del av de totala externa kostnaderna. Naturvårdsverket bedriver tillsammans med trafikverken ett arbete med att miljöanpassa transporterna, det s.k. MaTs-arbetet. I MaTs-

samarbetets rapport 4623 finns en sammanställning av de negativa effekter på miljö och hälsa som orsakas av luft- och vattenföroreningar. Trafikens andel av orsakerna är angiven. Se bilaga 3 i delbetänkandet. Men var finns beräkningen av vilka kostnader den svenska vägtrafiken på detta sätt åsamkar samhället? Enligt besked från KomKom:s sekretariat 961030 ska en redovisning om detta lämnas till kommittén på decembersammanträdet. Det är högst anmärkningsvärt att dessa uppgifter saknas då KomKom ska uttala sig om internalisering av externa kostnader.

De beräkningar som ligger till grund för betänkandet härstammar från s.k. ASEK-värden. Det är de samhällsekonomiska kalkylvärdena för den nationella trafikplaneringen. Inte heller där finns en sammanställning av trafikens samhällskostnader. I stället bygger värdena på tidigare beslut om svavelskatt, på kväveoxidavgifter för större förbränningsanläggningar inom energisektorn och på skatt som berör kolväte. Betalningsviljestudier ingår också i underlaget, dvs. att slumpmässigt utvalda personer får ange hur mycket de är villiga att betala för att luftföroreningarna ska minska. Den sistnämnda metoden har den begränsningen att människors betalningsvilja är relaterad till inkomst. Barn kan exempelvis knappast ange hur mycket de är beredda att betala för att inte utveckla astma. Och hur frågar man kommande generationer vad de är beredda att betala?

Beträffande koldioxid redovisas att stigande halt i atmosfären ökar risken av en mänskligt orsakad växthuseffekt som kan innebära att "klimatzonerna förskjuts, att havsytan stiger, att förutsättningarna för jord- och skogsbruk förändras samt att extrema klimatförhållanden blir allt vanligare" (sid. 9 kap. 4). I dag är koldioxidskatten 86 öre per liter bensin. Hur majoriteten kan påstå att man med en årlig höjning med 10 öre per liter kan ha internaliserat kostnaderna för klimathot och andra externa effekter som tidigare varit undervärderade är en fullständig gåta för undertecknad.

Exempel på samband mellan luftföroreningar och samhällskostnader

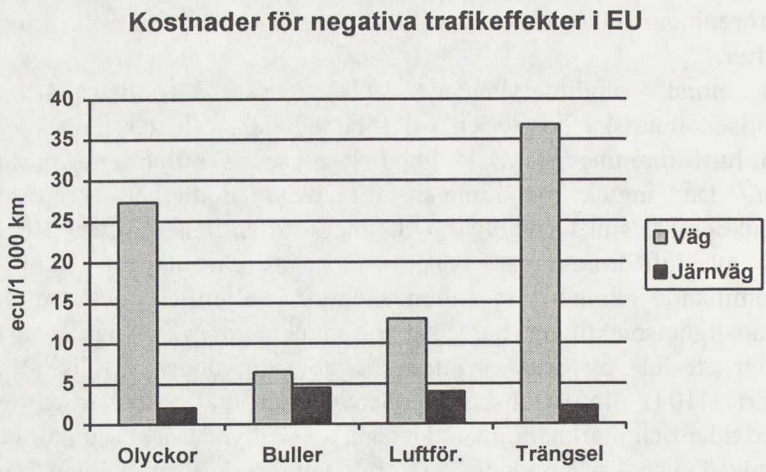
Naturvårdsverket gav i juni 1996 ut en kunskapsöversikt (Rapport 4592) ur vilken nedanstående uppgifter är hämtade. Totalsumman för skogsskador orsakade av luftföroreningar i Sverige uppgick 1991 till 800 miljoner kr. 1990 uppskattades det skördebortfall i det svenska jordbruket som beror på luftföroreningar till 1,1 miljarder kr. I USA räknar man med att luftföroreningar minskar skörden med 5–10 % och där antas det marknära ozonet till 90 % vara orsak till

skördeförlusterna. Beträffande kostnader för den övergödningen, där luftföroreningar från trafiken är en viktig orsak anges inga tillförlitliga uppgifter.

En norsk studie (Pearce 1995) visar att den årliga samhällsekonomiska kostnaden till följd av hälsoeffekter p.g.a. den lokala luftföroreningen i Oslo uppgick till ca 2 miljarder svenska kronor. Då ingick beräkningar för ökad dödlighet, kroniska lungsjukdomar, sjukskrivningar och andra offentliga utgifter. Höga halter av luftföroreningar tycks öka känsligheten mot vanligt förekommande ämnen i luften. Astma, allergier och andra överkänslighetsreaktioner har ökat så mycket att varannan svensk kommer att lida av dessa symtom någon gång under sitt liv (NV Rapport 4104). Infektionsbenägenheten ökar vid exponering av kväveoxider och marknära ozon. Det senare påskyndar även lungornas åldrande. Tyvärr har KomKom inte, trots upprepade förfrågningar från undertecknad, fått några beräkningar för vad den ohälsa vägtrafiken är skyldig till i Sverige kostar.

Korrosion och vittring på material påskyndas framför allt av svaveldioxid, men också av kvävedioxid, ozon och nedsmutsning. Livslängden förkortas för kalkhaltiga stenmaterial och olika ytbehandlingar såsom galvanisering, putsningar och målat glas. Skadekostnaden uppskattades 1991 med hjälp av kostnader för att neutralisera påverkan genom bl.a. konservering eller att motverka effekten genom ökat underhåll. Kostnaden för korrosion till följd av svavelföroreningar blev då totalt ca 1900 miljoner kr.

I brist på annan tillförlitlig sammanställning hänvisar Vänsterpartiet till uppgifter från EU:s grönbok.



Figur 1. Kostnaden för negativa trafikeffekter i EU. Källa: EU:S grönbok/Adtranz Sweden.

Alternativ 2: Priset ska sättas så att miljömålen uppfylls

Det är i många fall svårt att beräkna kostnaden för trafikens miljöeffekter. I vissa fall är det omöjligt eftersom den skada som uppstår inte går att reparera. Marknadsekonomi och marknadspriser kan vara bra på många sätt. Men naturen har ingen egen betalningsvilja. De som behöver frisk luft och rent vatten bäst kanske inte har råd att efterfråga den. Ett alternativ, eller snarare ett komplement, till PPP-prissättning kan därför vara att utgå infrån att miljömålen ska uppfyllas och sedan lägga en koldioxidavgift på fossila bränslen som är tillräckligt stor för att målen ska uppfyllas.

Måluppfyllandet kan ske genom att person- och lastbilstrafiken minskar i volym, eftersom koldioxidutsläppen är direkt proportionerliga mot energiinnehållet i bränslet (påverkas inte alls av katalysatorer). När bilfabrikanterna får en tillräckligt tydlig och långsiktig signal kommer de att tillverka bränslesnålare fordon och att övergå till biobaserade bränslen. Alla större bilfabrikanter har länge haft en teknisk beredskap för detta. Bensinpriset har hittills varit för lågt för att de tekniska landvinningarna ska tas i bruk. Det är en poäng med att de samlade kostnaderna för föroreningarna och andra externa effekter beräknas där det är möjligt, men att dimensioneringen av skatten i första hand avgörs av den nivå som behövs för att nå koldioxidmålet.

Utgående från internationella klimatpanelen (IPCC) krävs sannolikt en 60%-ig reduktion av koldioxidutsläppen i världen för att mänskligt orsakade temperaturförändringar ska kunna förhindras. Vilka skatter på fossila bränslen behövs för att bilfabrikanter, bilister och andra ska anpassa sig till det målet? Med hänvisning till försiktighetsprincipen önskade undertecknad tidigt i kommittéarbetet att få uppgifter om vilken höjning av koldioxidavgiften som krävdes för att utsläppen från Sverige skulle halveras till år 2020. Enligt SIKA:s (Statens institut för kommunikationsanalys) redovisning är en årlig real höjning på 50 öre per liter bensin (samt motsvarande för diesel) det som behövs. OECD har beräknat att en årlig ökning med 7% är lämplig om klimathotet ska vara möjligt att undanröja.

Vänsterpartiet förordar alternativ 2

I förslaget till delbetänkande förekommer många olika former av beskattning på vägtrafiken. Vänsterpartiet anser att det är för många olika former. Ett skattesystem ska vara lätt att överblicka för att nå den avsedda styreffekten. Alla former av fast beskattning bör slopas och ersättas av en rörlig skatt som är direkt proportionell mot hur mycket fossilbränsle som används. Det är användningen av fordonet, inte innehavet av detsamma som bör beskattas. Många familjer i Sverige upplever bilägandet som väsentlig del av sin materiella levnadsstandard. Syftet med att samla all beskattning i bränsleskatten är att stävja den slentrianmässiga användningen av bilen. En förutsättning för att bränsleskatten ska få avsedda miljöeffekter är att tjänstebilssystemet avvecklas skyndsamt.

Koncentrationen av luftföroreningar från trafiken är ett allvarligt hälsoproblem i städerna. Befolkningstätheten i städerna gör till skillnad från landsbygden ett gott kollektivtrafikutbud möjligt. Därför bör någon typ av avgiftssystem (roadpricing) införas i större tätorter. Svenska naturskyddsföreningens förslag för Stockholm, fast utan återföring eftersom PPP bör tillämpas så långt möjligt, är ett förslag som vunnit vår sympati.

Delbetänkandets uppgift är att föreslå principer för beskattning av vägtrafiken. Vägtrafiken består förutom av personbilar även av lastbilar och bussar. De senaste åren har det skett ordentliga investeringar inom järnvägssektorn. SJ:s krav på företagsekonomisk lönsamhet har lett till behövliga effektiviseringar. Samtidigt har det medfört att Sverige har de högsta biljettpriserna i Europa. Ska de nedlagda och kommande investeringarna i järnvägen bli lönsamma krävs att subventionen av vägtrafiken upphör. Med Vänsterpartiets

förslag till koldioxidavgift kan den kräftgång som idag kännetecknar järnvägens gods- och persontransporter (frånsett X2000) brytas.

Bensinpris, specifik bensinförbrukning och bränslekostnad 1993 och 2010 i majoritetens alternativ, alternativ med en 50 öres real ökning årligen av literpriset på bensin respektive miljö 18-alternativet. Allt räknat i 1995 års penningvärde.

	1993	Majoritetens alternativ 2010	Alternativ med 50 öres årlig höjning 2010	Miljö 18 2010
Bensinpris	7,62	8,92	14,12	15,80
Bensinförbrukning i bilparken l/mil	1,01	0,72	0,72	0,71
Effektiv körkostnad kr/mil	7,70	6,42	10,17	11,21

Källa: SIKA

Positiva effekter av Vänsterpartiets förslag

Redan i reservationen till första delbetänkandet framfördes förslag om en 50-öres höjning av koldioxidavgiften. SIKA har i "Fördjupat underlag för inriktningen av infrastrukturinvesteringarna" gjort känslighetsanalyser för moderaternas och vänsterpartiets reservationer. Förutom koldioxidmålet klaras även de övriga miljömålen med vänsterpartiets förslag. Antalet trafikdödade förväntas bli 50 färre med Vänsterpartiets alternativ 1998–2007 jämfört med majoritetens förslag och antalet svårt skadade 470 stycken färre samma tidsperiod.

Det statsfinansiella utfallet av en årlig höjning av koldioxidavgiften är givetvis positiv. SIKA har räknat med att det mellan 1998 och 2007 ger staten en ackumulerad intäkt på 176,1 miljarder kr, enbart från personbilar. SIKA påpekar att beräkningsresultaten måste tolkas försiktigt. Ett rimligt antagande är att utfallet blir mindre eftersom de sammanlagda körsträckorna minskar (ett av syftena med en kraftig bensinprishöjning).

Figur 2. Höjs bensinpriset så att bilanvändningen minskar kan detta få positiva följdeffekter. Fritt efter idé av Bengt Holmberg, professor i trafikteknik vi Lunds tekniska högskola.

Eventuella invändingar mot Vänsterpartiets förslag

En invändning som brukar vändas mot förslag om att höja bensinskatten är att det slår hårdast mot låginkomsttagarna. Gentemot detta argument kan resas tre invändningar. Det ena är att det finns ett antal hushåll som inte har tillgång till bil. Dessa hushåll har i genomsnitt betydligt lägre inkomster jämfört med de hushåll som har bil. För det andra subventionerar alla skattebetalare vägtrafiken idag eftersom den inte täcker de kostnader den ger upphov till. Ur låginkomsttagarperspektiv måste det finnas betydligt angelägnare verksamheter att subventionera. För det tredje kan knappast klassorättvisor vara ett argument för att inte ta itu med de gigantiska miljöhot som kan drabba oss alla.

Högljudda bilister i glesbygden brukade höra av sig på 1970- och 1980-talen när höjning av bensinskatten diskuterades. På 1990-talet har det petroleumindustriella komplexet varit de mest högljudda, särskilt genom den vulgärpropaganda Svenska vägföreningen bedriver. Även om allt fler inser behovet av att ställa om till en hållbar utveckling kommer säkert några glesbygdsbor att höra av sig nu med. Till dem kan sägas att antalet körda kilometer bil per dag samvarierar väsentligt mer med inkomst än med befolkningstätheten i respektive län. Mälardalen har större bilavdrag än något annat län. 50 % av alla bilresor i Sverige är under 5 km och 25 % av alla bilresor är under tre km. Dessa bör av hälsoskäl i första hand ersättas av cykel eller gång oavsett var i landet de förekommer. En höjning av bränslepriset gynnar den lokala produktionen och kan således få en stimulerande effekt på näringsliv och antal arbetstillfällen i Sveriges glest befolkade regioner.

Slutsats

Förslaget till beskattning avvisas eftersom det inte stämmer med KomKom:s direktiv om att lägga förslag som leder till internalisering av vägtrafikens externa kostnader, miljöanpassning av transportsystemet, en god livsmiljö och en långsiktigt hållbar utveckling.

RESERVATION AV LEDAMOT PER WESTERBERG (m)

1. Fordonsskatten

Jag delar grundprinciperna att fordonsskatten skall spegla kostnaderna för trafiksäkerhet respektive i någon mån även premiera särskilt miljövänliga fordon. Däremot anser jag föreliggande förslag inte uppfyller dessa principer.

a) I runda tal är ca 50 % av bilolyckorna singelolyckor, 25 % kollisioner mellan lastbil/buss och personbilar och endast 25 % kollisioner mellan personbilar. Trafiksäkerheten är därmed inte – mer än möjligen statiskt – en funktion av vikten för respektive fordon. Det finns många andra centrala faktorer som förbises. Dessutom motverkar förslaget strävan mot bränslesnålare och därmed oftast lättare bilar. Lätta bilar behöver inte i framtiden vare sig vara små eller mindre trafiksäkra.
b) Förslaget leder till "bestraffning" av lätta bilar, som i dag ofta är små. Den fördelningspolitiska effekten – och i någon mån jämställdheten man/kvinna – blir därmed negativ.
c) Styreffekten av förslaget är ytterst tveksam. Möjligen främst från små lätta och bränslesnåla bilar till större, tyngre och mindre bränslesnåla bilar. Det innebär att styrmedlen för bränslesnålare bilar går på tvärs med föreliggande fordonsskatteförslag.

Fordonsskatten bör i stället sättas i relation till ett trafiksäkerhetsindex. Redan idag finns god statistik på hur olycksdrabbade olika modeller är. Den särskilda utredaren – som skall tillkallas – bör utgå från denna statistik.

- Det ger en tydlig och lättfattlig styreffekt för bilköparna.
- Den motverkar inte bränslesnålare bilar i sig.
- Den ger en rättvisare fördelningspolitik respektive jämställdhetseffekt man/kvinna.

2. Bränslebeskattningen

Jag delar grundprinciperna att bränsleskatterna ska spegla:

a) vägslitage m.m.

b) bränslets miljöbelastning
c) så kallade externa trafikskador.

Det är likaså rimligt att dessa skatter blir rättvisa mellan respektive bränsleslag efter denna mall.

- Från mina utgångspunkter kvarstår mitt tidigare ställningstagande om den totala nivån på bränslebeskattningen.
- Vidare får inte förändringar av bränslebeskattningen komma att snedvrida konkurrensförutsättningarna för svensk exportindustri jämfört med konkurrenterna.

Utifrån dessa grundprinciper bör – den särskilde utredaren – utveckla sitt konkreta förslag.

SÄRSKILT YTTRANDE AV EXPERT BO CARLSUND, INDUSTRIFÖRBUNDET

Väsentliga invändningar kan enligt min mening riktas mot de resonemang som förs och de slutsatser som dras i kapitel 5 "Principer för vägtrafikbeskattningen". Avgörande för resultatet av de överväganden som där görs är dels det av utredningen uppställda *etappmålet för koldioxidutsläppen* från vägtrafiken för år 2020, dels utredningens uppfattning att *koldioxidskatten är ett effektivt styrmedel* för att uppnå detta mål, dels att det bl.a. krävs en årlig real höjning av drivmedelspriset med 10 öre per liter för att nå målet. Mot detta kan bl.a. följande anföras:

Koldioxidmålet och koldioxidskatten

- Målet att minska koldioxidutsläppen från vägtrafiksektorn i Sverige med 20 % från år 1990 till år 2020 måste betecknas som mer eller mindre godtyckligt valt. Utredningen har inte visat att ett på detta sätt preciserat mål för en delsektor i Sverige är ett lämpligt medel att komma till rätta med det globala problem som koldioxidutsläppen utgör, eller att den föreslagna prisökningen är en lämplig och kostnadseffektiv åtgärd för att nå målet. Risken för att det leder till suboptimering är därför uppenbar.

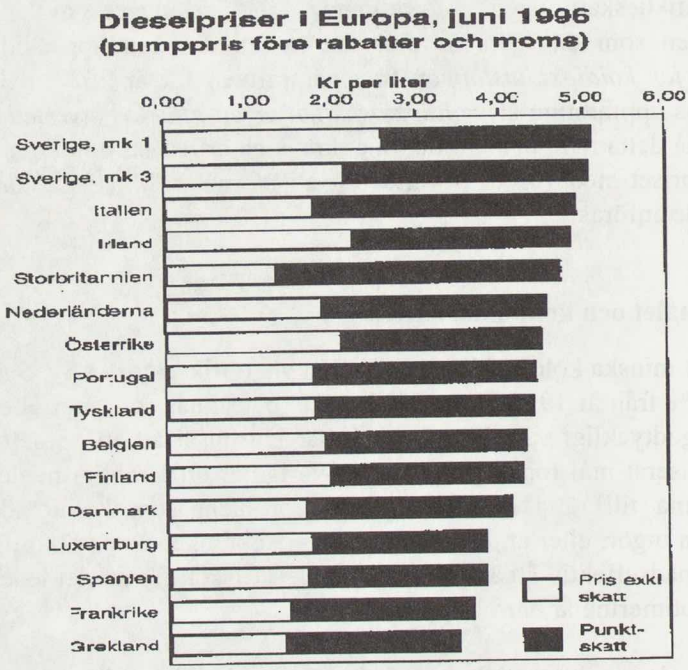
- Vidare saknas det rationella skäl för att koldioxidskatten på vägtransporter i Sverige ska vara högre än i andra motsvarande länder, eller för att koldioxidutsläpp från vägtrafiken ska beskattas högre än från andra utsläppskällor. Tvärtom pekar mycket på att det är mer kostnadseffektivt att minska utsläppen på andra håll.

- Eftersom dieselpriset redan är högre i Sverige än i t.ex. övriga EU-länder, se figur (följande sida), och Sverige enligt branschuppgifter har den renaste dieseln samtidigt som fordonsskatten på lastbilar är högre än i flertalet övriga EU-länder, saknas motivering för en ensidig svensk höjning av dieselbeskattningen.

- När det gäller effekten av en höjd skatt på diesel, som till största delen förbrukas av lastbilar och olika slag av arbetsmaskiner, räknar uppenbarligen utredningen själv med att förbrukningen endast påverkas i begränsad utsträckning. Effekten blir således främst

ökade transportkostnader och ökade skatteintäkter för staten. Detta är en följd av att alternativ saknas för flertalet lastbilstransporter.

Höjda vägtransportkostnader kan dock leda till bortfall av produktion och därmed minskade transportvolymer.



Energiskatten

Det allt överskuggande målet att minska koldioxidutsläppen har lett till att utredningen förordar att den sänkning av energiskatten på bensin som enligt redovisade beräkningar är klart befogad inte bör genomföras. Dessutom anförs fiskala skäl för att bibehålla en hög energiskatt, trots att utredningen tidigare angett att det inte är utredningens uppgift att göra fiskala överväganden.

I den mån det finns några "övriga externa marginella olyckskostnader" kan det vidare ifrågasättas om ett generellt påslag på drivmedelsskatten är en lämplig lösning för att internalisera denna kostnad. Detsamma gäller beträffande bullerkostnaden för tunga fordon.

Transportkostnadernas betydelse

Genom att förlita sig på uppgifter i den officiella industristatistiken om kostnaden för "lejda transporter" har utredningen i många fall underskattat transportkostnadernas betydelse för industrin. Transporten ingår således ofta i priset på inköpta råvaror och komponenter. Det gäller exempelvis för en stor del av skogsindustrins virkesråvara och för leveranser av massa till svenska pappersbruk. Av priset på virkesråvaran utgör idag transportkostnaden ca 15 %. Enligt skogsindustrins beräkningar uppgår transportkostnadernas andel av saluvärdet, räknat på hela varusortimentet, till ca 13 % att jämföra med utredningens 5,2 %.

En höjning av skatten på diesel i Sverige med 10 plus 10 öre per år under fem år ger en total kostnadsökning med en dryg miljard kronor för lastbilstransporterna i Sverige. Vid en motsvarande höjning av skatten på diesel som används av olika arbetsmaskiner tillkommer ytterligare närmare en miljard kronor i ökade kostnader för näringslivet. En ensidig sådan svensk höjning av dieselbeskattningen leder främst till en försämring av vår internationella konkurrenkraft och bör därför inte genomföras.

Övrigt

I övrigt instämmer jag i de kommentarer och synpunkter som framförts av Karl-Axel Edin i skrivelse 1996-10-23 *Kommentar till KomKom:s delbetänkande om effektiv prissättning för vägtrafiken.*

SÄRSKILT YTTRANDE AV EXPERT KAJSA LARSSON, Q2000

Q2000:s trafikgrupp håller med kommittén om att vägtrafikens externa kostnader bör internaliseras via bland annat vägtrafikbeskattningen. Ekonomiska styrmedel är ett av flera sätt att styra transportsystemet mot långsiktig hållbarhet. Det är inte den exakta nivån på skatten som är det viktiga, utan att den ger rätt signaler till marknaden.

Koldioxidskatten

Vi anser det positivt att kommittén föreslår att energiskatten höjs för diesel och att biobränslen under lång tid befrias från energiskatt. När det gäller koldioxidskatten föreslår kommittén liksom i det första delbetänkandet en höjning med 10 öre per år fram till 2020. Här anser vi dock att nivån är satt för lågt. Enligt MaTs krävs stora höjningar av koldioxidskatten för att uppnå påtagliga minskningar av utsläppen från den svenska vägtrafiken, och 10 öre anser vi inte vara en stor höjning. Varken i detta delbetänkande eller det förra finns en analys av vilken nivå koldioxidskatten bör ha för att trafiksektorn ska uppfylla sin del av koldioxidmålet. Eftersom det kan vara svårt att fastställa den exakta nivån föreslår vi att koldioxidskatten i stället utformas så att den kan höjas successivt om utsläppen av koldioxid inte minskar tillräckligt.

Miljöavgifter i tätort

I delbetänkandet påpekar kommittén att energiskatterna måste utformas utifrån förhållandena utanför tätort. Vi håller med men anser det samtidigt vara av mycket stor vikt att kommittén i sitt slutbetänkande lämnar förslag som ger kommunerna möjlighet att införa miljöavgifter på trafiken (road pricing). Det är ett villkor för att man ska kunna komma tillrätta med de stora miljöproblem i form av luftföroreningar och trängsel som vägtrafiken orsakar i städer. Det är också ett sätt att lokalt tillämpa principen förorenaren betalar.

"Bortglömda" externa kostnader

Vid beräkning av vägtrafikens externa kostnader har dessa lagts till kostnaden för produktion och distribution av bensin och diesel. Däremot saknas uppgifter om de externa kostnader som uppstår vid

just produktionen och distributionen. Stora miljöskador orsakas genom t.ex. oljeutsläpp i haven. Kostnader för detta behöver varken producenter eller konsumenter ta hänsyn till, det är externa kostnader. Ur strikt nationalekonomisk synpunkt bör dessa kostnader internaliseras i produktionsledet. Men ur miljösynpunkt är det viktigast att den kostnaden internaliseras *någonstans* så att det inte fortsätter att vara gratis att orsaka dessa miljöskador. Detta nämns inte alls i detta delbetänkande.

Ett mindre transportintensivt samhälle

Delbetänkandet utgår ifrån att de föreslagna skattehöjningarna i första hand kommer att leda till en anpassning av fordonens bränsleförbrukning och inte till en trafikminskning. Det tyder på att det endast är de kortsiktiga miljöeffekterna som internaliserats.

I kommitténs första delbetänkande förutspåddes en trafikökning på ca 30 % från 1993 till 2010. Men de långsiktiga konsekvenserna av att samhället blir ännu mer bilberoende har inte analyserats. I detta delbetänkande påpekas att vägarnas barriäreffekter förstärks av ökande trafikmängder. En vidare effekt är att kraven på nya väginvesteringar kommer att öka. Det blir svårare att i framtiden få acceptans för höjningar av skatter och avgifter på vägtrafiken och de regional- och fördelningspolitiska effekterna av sådana höjningar blir större. Rörelsefriheten och tillgängligheten till samhällsservice minskar också för de grupper i samhället som inte har tillgång till bil.

Ett ökat resande kan förklaras med att befolkningen, inkomsterna och därmed bilinnehavet ökar. Vad som däremot inte ökar är Sveriges yta och naturens förmåga att ta hand om våra föroreningar. Vi hoppas därför att kommittén inför slutbetänkandet gör en analys av hur ett mindre res- och transportintensivt samhälle ser ut.

I USA har man med framgång prövat strategier för trafikeffektivisering (transport demand management). Det innebär bland annat att större företag ålagts minska utsläppen från personalens arbetsresor, vilket lett till att en del resor ersatts med telependling. Vi föreslår att kommittén i sitt slutbetänkande utreder möjligheterna att införa ett liknande system i Sverige.

SÄRSKILT YTTRANDE AV EXPERT ÅSA LINDELL-BYSTRÖM, BILSPEDITION

Utredningen har i sitt delbetänkande om ekonomiska styrmedel och principer för den framtida vägtrafikbeskattningen i fråga om beskattningen av den tunga trafiken inte i tillräcklig mån tagit hänsyn till de regler som gäller inom EU på området. Som redovisas i betänkandet avsnitt 2.3 gäller såväl regler för fordonsskatt som dieselbeskattning. Dessa regler är utformade som miniminivåregler. Sverige har också ansökt om medlemskap i Eurovinjettsystemet och kan förväntas inom en snar framtid bli medlem i den grupp av f.n. fem länder som tillämpar detta system.

För ett land som har ett så utomordentligt stort beroende av sin utrikeshandel som Sverige är det vitalt att inte kostnader läggs på näringslivet och transportväsendet vars motsvarighet inte finns i omvärlden och speciellt inte i övriga fjorton EU-länder. Inom EU utvecklas nu raskt en gemensam transportmarknad karakteriserad av avreglering och harmonisering. Om ungefär ett och ett halvt år kommer det t.ex. att bli helt fritt att utföra inrikes godstransporter på väg i alla medlemsländerna med fordon registrerat i vilket som helst av EU-länderna (cabotage). Detta kommer att leda till ökad konkurrens. Att i ett sådant läge lägga ytterligare bördor på svenska transportföretag – och därmed vålla svenskt näringsliv ytterligare kostnader – är inte riktigt. Sverige bör därför i fråga om diesel- och fordonsskatter för tunga fordon inte avvika från de genomsnittsnivåer som gäller i EU-länderna. F.n. ligger dessa något högre än de föreskrivna miniminivåerna. Den gemensamma transportmarknaden kommer att fungera dåligt om inte alla medlemsländerna fullt ut tillämpar de harmoniserade skatte- och avgiftssystem för den tunga trafiken, som medlemsländerna gemensamt beslutat ska gälla inom EU. Först när så sker kommer konkurrensneutralitet att föreligga.

Jag anser därför att Kommunikationskommittén som sin principiella mening ska uttala att i fråga om avgifter för och beskattning av den tunga trafiken ska inga andra regler gälla i Sverige än de som överenskommits om inom EU.

De förslag kommittén framlagt kan tjäna som grund för att formulera en svensk förhandlingsposition i de vägskatte- och avgiftsdiskussioner som nu pågår inom EU, liksom de som kan komma att äga rum längre fram. Ingenting hindrar heller att Sverige tar initiativ till annan utformning än dagens av dessa skatte- och avgiftssystem eller föreslår nya slag av skatter eller avgifter motiverade av energi- eller miljöhänsynsskäl. Det är tvärtom enligt min mening, synnerligen

önskvärt att vi får en allsidig diskussion i Sverige – liksom i de andra EU-medlemsländerna – av ekonomiska styrmedel, de av den tunga trafiken föranledda externa kostnaderna, lämpliga nivåer på bränslebeskattningen, vägavgifter samt koldioxid- och andra miljörelaterade skatter och avgifter. Denna diskussion bör vara baserad på trafikslagens externa effekter och innehålla styrmedel som stimulerar användandet av såväl bättre teknik som ett effektivt utnyttjande av transportresurserna. Utan tvekan har Sverige här en möjlighet att aktivt verka för ytterligare miljöanpassning av transportnäringen och ge medlemsstaternas regeringar och EU-kommissionen värdefullt underlag för utformning av nya EU-gemensamma skatte- och avgiftsregler. Regler som både åstadkommer konkurrensneutralitet mellan näringslivet och transportörerna i medlemsländerna och leder till en förbättrad miljö.

SÄRSKILT YTTRANDE AV EXPERT INGEMAR LUNDIN, SJ

Delbetänkandet ska enligt direktiven behandla principiella frågor om användningen av ekonomiska styrmedel inom *väg*trafikområdet. Begränsningen till vägtrafiken försvårar en helhetsbedömning av konsekvenserna för andra trafikslag. Det gäller framför allt kommitténs kommande avvägningar av kostnadsansvaret inom transportsektorn som helhet och bedömningar av konkurrenssituationen mellan transportslagen, i synnerhet mellan tunga lastbilar och godståg.

Politiska beslut har under ett antal år verkat i en riktning där konkurrensförhållandet lastbil–godståg förskjutits till förmån för den tunga landsvägstrafiken. Detta har skett trots att SJ bär sina samhällsekonomiska marginalkostnader i högre grad än den tunga lastbilstrafik som tågen i många fall konkurrerar med.

Enligt betänkandet finns det en stor osäkerhet i beräkningarna av de externa kostnaderna. Det finns anledning att stryka under detta konstaterande. SJ har exempelvis tagit del av en ny utredning om väg- och tågtrafikens kostnadsansvar, utförd av Lars Hansson vid Lunds universitet (oktober 1996). Av denna framgår bl.a. att de externa kostnaderna för den tunga lastbilstrafikens vägslitage är högre än vad som anges i betänkandet enligt SIKA. Betänkandets slutsats – att fordonsskatterna skulle behöva höjas kraftigt för de tyngsta fordonsekipagen – blir ännu mer accentuerad, om skatterna ska motsvara de externa kostnaderna.

Då kommittén föreslår att energiskatten för diesel bör bestämmas av externa effekter av diesel*person*bilar (med bästa teknik), blir följden att huvuddelen av de externa kostnaderna för lastbilar (slitage, avgasutsläpp och olyckor) måste internaliseras i en *fast* skatt (fordonsskatten). Därmed går det knappast att behandla transportslagen på ett likvärdigt sätt och påverka dem i en långsiktigt hållbar riktning. Handlingsutrymmet begränsas dessutom av gällande eller kommande EU-regler om maximiskatter för tunga fordon.

Avslutningsvis vill jag peka på svårigheten när det gäller att internalisera vägtrafikens olyckskostnader. Underlaget för den redovisade förändrade synen på vilka olyckskostnader som är externa och ska prissättas är inte övertygande.

SÄRSKILT YTTRANDE AV EXPERTERNA KURT PALMGREN, BILINDUSTRIFÖRENINGEN OCH TOMMY NORDIN, SVENSKA PETROLEUMINSTITUTET

Delbetänkandet ska vara ett underlag för den särskilda utredaren som ska se över vägtrafikens beskattning. Utredningen har i detta syfte analyserat hur beskattningen kan användas som ekonomiskt styrmedel, däremot inte skatternas fiskala roll som intäktskälla för staten. Detta återkommer utredningen till i sitt slutbetänkande. Vi anser att en utredning med sådant innehåll endast har ett begränsat värde.

Det är det *samlade* skattetrycket som är avgörande. Mer eller mindre svårbegripliga principer för skatteuttaget har i och för sig teoretiskt intresse, men det avgörande för människor och företag som drabbas är det totala skattetrycket. Utredningen är för övrigt själv beredd att överge principerna vad gäller energiskatten på bensin.

För oss är den viktigaste principen det internationella beroendet. Höjda skatter på bilismen och transporter utan motsvarande höjningar i vår omvärld ger enbart konkurrensnackdelar för all verksamhet i landet och lägre köpkraft för konsumenterna.

Som vi framfört i vårt svar på första delbetänkandet får en nationell svensk politik för bilbeskattningen inte heller någon effekt på produktutvecklingen inom bilindustrin, den svenska marknaden är för liten.

Som EU-medlem bör Sverige så långt möjligt sträva efter att harmonisera sin skattelagstiftning med övriga länder i Europa.

Utredningens delbetänkande visar klart på den allvarligaste bristen i hela KomKom:s arbete, bristen på en övergripande helhetssyn kring transporternas roll i samhällsutvecklingen. Hur kommer Sverige att utvecklas, vilka regioner expanderar, vilka minskar i betydelse; hur kommer svenskt näringsliv att vara lokaliserat, vilka branscher ökar i betydelse, hur befrämjar vi näringslivets internationella konkurrenskraft, är exempel på frågor som måste belysas.

Inte minst viktigt är Sveriges roll i Norden och EU. Vilka krav på infrastrukturen i framtiden ställs utifrån dessa frågeställningar och beroenden?

Utredningens slutbetänkande om den samlade trafikpolitikens utformning måste, enligt vår bestämda uppfattning, avvaktas *innan* förslag läggs om resursernas fördelning på transportmedel och skattesystemets utformning och nivå.

I anslutning härtill har vi en synpunkt utifrån en mer principiell utgångspunkt som rör koldioxidfrågan.

I *Riodeklarationen* framhålls i artikel 3.3 att åtgärder för att få ner koldioxidutsläppen "ska vara kostnadseffektiva så att de säkerställer globala fördelar till lägsta möjliga kostnad".

I *regeringens* prop. 1992/93:179 framhålls likaså på ett flertal ställen att "klimatpolitiken ska utformas på ett kostnadseffektivt sätt". I propositionen definieras detta som – "Kostnadseffektivitet innebär att ett visst givet mål, exempelvis en minskning av ett utsläpp, uppnås till lägsta kostnad eller omvänt att varje satsad resurs ska ge största möjliga utsläppsminskning".

I det s.k. *MaTs-projektet*, som för övrigt leds av KomKom:s ordförande, anförs bl.a.

att "koldioxidproblematiken är global till sin natur och internationella överenskommelser kommer att bli avgörande för Sveriges insatser" och

att "arbetet bör inriktas på att finna så kostnadseffektiva lösningar som möjligt".

Kommittén å sin sida anser att "det mål som vi redovisade i vårt delbetänkande om att minska koldioxidutsläppen från vägsektorn med 20 % från 1990 till år 2020 ska stå fast", trots att kommittén *känner till* att det just i vägsektorn utan all jämförelse är *dyrast* att minska koldioxidutsläppen. Denna syn utgör enligt vår uppfattning en klar suboptimering som dessutom strider mot de utgångspunkter som klimatkonventionen stadgar.

Kommittén förordar också en årligt höjd koldioxidskatt i Sverige och uttalar att detta är ett effektivt styrmedel för att minska utsläppen av koldioxid.

Vi anser emellertid att en ensidig höjning av koldioxidskatten i Sverige är *helt verkningslös* eftersom hela frågeställningen *är genuint global*.

Slutligen – var finns analysen som visar hur sysselsättning, tillväxt och konkurrenskraft påverkas av ensidiga pålagor på det svenska folkhushållet?

SÄRSKILT YTTRANDE AV EXPERT ANDERS ROTH, NATURSKYDDSFÖRENINGEN

De principer och riktlinjer som behandlas i kapitel 1 och 4 (effektiv och rättvis prissättning och internalisering) kan Naturskyddsföreningen till stora delar ställa sig bakom. De invändningar jag här vill göra behandlar främst konkretiseringen i kapitel 5, som på flera grundläggande områden skiljer sig från Naturskyddsföreningens åsikter (bl.a. redovisat i rapport).

De externa kostnaderna

En viktig fråga är att kommittén inte tycks behandla koldioxiden som en extern effekt på ett konsekvent sätt. Det är vilseledande att skriva att de externa kostnaderna för bensindrivna personbilar nu skulle vara betydligt lägre än tidigare utan att ta hänsyn till den upprioritering som de facto gjorts av trafikens koldioxidutsläpp. Om kommitténs miljömål (20 % minskning till år 2020) med avseende på koldioxid är ett verkligt åtagande bör detta också avspegla sig i erkännande av koldioxiden som en fullvärdig extern effekt vars externa kostnadskomponent idag är för lågt värderad. Inte minst med hänsyn till att de långsiktiga utsläppsmålen ligger på 20–30 % av dagens utsläpp.

Presenterade värden skiljer sig i vissa avseenden från nyligen publicerade data (Lars Hansson, oktober 1996), vars externaliseringsprinciper varit helt i linje med kommitténs förslag. Främst är det olyckskomponenten som är 20–30 öre/liter lägre jämfört med presenterat "högnivåalternativ". Även slitage och övervakningsposterna ligger knappt 20 öre/liter lägre i betänkandet. En del av skillnaden kan förklaras med att kommitténs internalisering gjorts utifrån en genomsnittlig bränsleförbrukning (dvs. en blandning mellan stads- och landsbygdskörning) i stället för att utgå från renodlad landsbygdskörning. Då förbrukningen är mer än 20 % lägre för landsbygdskörning jämfört med blandad körning måste således de externa kostnaderna, kopplade till körda fordonskilometer, men internaliserade via drivmedlet bli högre ju lägre drivmedelsförbrukningen är (exklusive koldioxid).

Energiskatten

Att internalisera negativa externa kostnader som buller, utsläpp av reglerade komponenter och olyckor på drivmedlet genom energiskatten är inte en långsiktig lösning. Det är vare sig effektivt eller rättvist och följer således inte de principer som beskrivits i tidigare kapitel. Detta exemplifieras på ett bra sätt av att man inte räknat med att sjunkande bränsleförbrukning kommer att leda till att avgifterna minskar utan att de externa kostnaderna för exempelvis buller behöver ha minskat. Detta beror på att sambandet mellan bränsleförbrukning och flera externproblem är svagt.

Det är dock rimligt att använda energiskatten som ett miljöpolitiskt instrument under en övergångstid, då man successivt introducerar andra mer effektiva internaliseringsbaser. Sådana baser skulle kunna vara fordonsskatten för reglerade utsläpp samt en utökad ansvarsförsäkring för olyckor.

Drivmedelsskatten bör främst användas till att styra mot koldioxidmålet, vilket också förslaget anger, men på ett förtäckt sätt. Då externkostnaderna, utifrån dagens politiska värderingar, för bensin enligt beräkningarna inte motsvarar dagens beskattningsnivå, förordas dock ingen sänkning med bl.a. motivet att det skulle motverka den stegvisa höjningen av drivmedelspriserna inriktad mot koldioxidmålet. Indirekt har man därmed en högre koldioxidskatt än vad som visas utåt. Det hade varit enklare och ärligare att ge uttryck för denna värdering direkt.

Dieselolja

Då bensinskatteförslaget bl.a. innehåller en förtäckt koldioxidvärdering borde en likabehandling mellan drivmedlen ge en betydligt kraftigare höjning av skatten för dieselolja än de 50 öre som tas upp i ett exempel med motiv att internalisera dieseltrafikens externa kostnader. En likabehandling skulle då ge ett ytterligare påslag på ca 1,5 kronor, vilket ger erforderlig höjningsnivå om ca 2 kronor/liter. Förutom att förslaget inte följer sina egna principer så är det således inte heller konsekvent mellan drivmedlen.

Transportkostnadsökningarna av en dieseloljeskatthöjning med 50 öre/liter redovisas för olika näringslivsgrenar. Vad det betyder i höjningar av de slutliga varukostnaderna till kund diskuteras dock inte. Analysen kännetecknas vidare av en negativ angreppsvinkel och gör inga ansatser att ta upp positiva följdverkningar. En sådan är den ökade

konkurrenskraft som energieffektiva transportslag som järnväg och sjöfart erhåller. En annan är att en höjning av transportkostnaderna i kombination med en skatteväxling kopplad till sänkta arbetsgivaravgifter de facto gör en majoritet av Sveriges företag till vinnare.

Biobaserade drivmedel

Även fordonssystem drivna med biobaserade drivmedel måste bära sina externa kostnader för bl.a. buller, olyckor och utsläpp. Det är således viktigt att vi inte börjar lösa ett problem (koldioxid) men samtidigt förvärrar andra kopplade till körda fordonskilometer oberoende av drivmedelsursprung. Att föreslå en lång tids befrielse från energiskatt innehållande dessa externaliteter visar dels att koldioxidskatten är för låg idag för att kunna styra in biodrivmedel. Dels återigen det olämpliga att inte koppla externeffekterna närmare fordonssystemet.

Fordonsskatter

Det är ej effektivt att ur miljö- och säkerhetssynpunkt basera ett skattesystem utifrån fordonsvikter. Samhället ska definiera målen och aktörerna väljer metoder. Presenterat förslag för fordonsskatten innebär dock att samhället väljer att försöka likrikta fordonsparkens viktsfördelning utan att samtidigt (med samma styrmedel) styra mot låg bränsleförbrukning. Att drivmedelspriset är den viktigaste bränsleförbrukningsparametern må vara riktigt i teorin, men då över hälften av alla nya bilar säljs som tjänste- och förmånsbilar gäller det resonemanget inte fullt ut. I praktiken missgynnas små bilar med små motorer medan relativt stora fordon, kring 1500 kilo, ofta med betydande effektresurser får sänkt eller oförändrad beskattning.

Naturskyddsföreningen anser i stället att en försäljningsskatt utgör det, ur fordonsskattesynpunkt, bästa styrmedlet att använda mot säkrare och energisnålare fordon. Avgörande för beskattningen bör då vara EU:s kommande krav på passiv säkerhet samt bränsleförbrukningen. Beskattningen görs med fördel statsfinansiellt neutral. Detta går att genomföra utan konflikt med EU då bränsleförbrukning/koldioxid inte ännu är ett reglerat område. Begränsningen för användandet av ekonomiska styrmedel gäller således bara inom områden där upprättade krav redan finns.

Fordonsskatten kan då användas till att internalisera externa kostnader som reglerade utsläpp och en differentiering kan göras mellan olika fordon.

Vägavgifter

Kommittén skriver att i väntan på avancerade bilavgiftssystem så får vi nöja oss med mindre effektiva och avancerade system. Det är dock värt att påpeka att Naturskyddsföreningens förslag till styrande bilavgiftssystem för Stockholm går att genomföra med dagens teknik och systemnivå. Att det torde vara tillräckligt effektivt jämfört med dagsläget har visats av SIKA (Statens institut för kommunikationsanalys). Deras resultat redovisade en total samhällsekonomisk vinst av systemet med drygt 800 miljoner kronor per år. Dessutom introducerar nu Singapore ett vägavgiftssystem baserat på smart card-teknik.

SÄRSKILT YTTRANDE AV EXPERT HANS ÖHMAN, BANVERKET

Inledningsvis vill jag framhålla att ett delbetänkande, som endast behandlar ekonomiska styrmedel inom vägtrafikområdet, kan innebära icke önskvärda låsningar för den fortsatta behandlingen av kostnadsansvaret för samtliga transportslag i slutbetänkandet. De politiska överväganden, som måste ske med avseende på t.ex. fördelningseffekter, bör ske mot bakgrund av ett likvärdigt beslutsunderlag för samtliga transportslag. Kommittén har valt att skjuta frågorna om ekonomiska styrmedel för tätortstrafiken och beskattningen av den tunga trafiken till slutbetänkandet. Eftersom dessa båda frågor är centrala för konkurrensförhållandet mellan väg- och järnvägstrafik anser jag detta vara en riktig strategi för att utan låsningar möjliggöra en genomgripande analys av kostnadsansvaret inför slutbetänkandet.

Jag delar de i kapitel fyra framlagda principerna för hur trafikens kostnader bör internaliseras. Det är viktigt att varje kostnad tas ut i så nära anslutning till "kostnadsstället" som möjligt. Ett av syftena med att internalisera trafikens kostnader är att skapa rättvisa konkurrensvillkor mellan trafikslagen, vilket i sin tur ger förutsättningar för en samhällsekonomiskt optimal resursanvändning. Att föra samman flera olika kostnader för gemensam internalisering, t.ex. genom drivmedelsbeskattning, kan leda till att skillnaderna mellan de olika transportslagen inte beaktas fullt ut.

Att internalisera både olyckskostnader och klimatpåverkan med hjälp av drivmedelsskatten leder till problem, om man i ett senare skede, eventuellt i europeisk samverkan, vill belägga flyg-, fartygs- och tågbränslen med skatt. Vägtrafiken har både höga olycks- och klimatkostnader, medan den spårbundna trafiken och sjöfarten i båda avseendena har låga kostnader. Flyget har höga klimatkostnader men mycket låga olyckskostnader. Det är viktigt att den framtida beskattningen fullt ut avspeglar dessa skillnader. Det kan rimligen bara ske om skilda skatter eller styrmedel används för att internalisera klimatpåverkan respektive olyckskostnader. Det hade varit en fördel om kommittén närmare hade analyserat möjligheterna att internalisera olyckskostnaderna genom en utvidgad obligatorisk ansvarsförsäkring. Jag är också tveksam till riktigheten i den kraftigt förändrade synen på i vilken utsträckning olyckskostnaderna redan är internaliserade.

Kommittén har valt att använda energiskatten för internalisering av vägtrafikens miljö-, slitage- och olyckskostnader trots att den nuvarande skattenivån är högre än de kostnader som ska internaliseras,

vilka dessutom förväntas minska över tid. Detta kan skapa problem för modellens trovärdighet. Om man för att skapa bättre överensstämmelse mellan kostnader och beskattningen minskar energiskatten, tvingas man i stället höja koldioxidskatten i motsvarande grad för att klara klimatmålet. Detta illustrerar ytterligare behovet av att renodla beskattningen och undvika internalisering på alltför aggregerad nivå.

Den nu aktuella modellen leder också till svårigheter när det gäller möjligheterna att differentiera skatten för skillnader mellan fordon som använder diesel respektive bensin. Även i detta avseende är det viktigt att beskattningen återspeglar verkliga kostnader och faktiska skillnader.

Kommittén tvekar inför tanken på att låta de tunga fordonen betala sina fulla externa kostnader för slitage, utsläpp och olyckor. Jag anser att de befarade konkurrensnackdelarna av en ökad fordonsbeskattning för det svenska näringslivet ofta överdrivs av företrädare för näringslivet och vägtrafikens intresseorganisationer.

En för de allra tyngsta fordonsekipagen kraftigt höjd fordonsskatt skulle teoretiskt kunna påverka svenska företags konkurrensläge i två avseenden. Exportföretag med höga kostnader för vägtransporter skulle kunna bli lidande och svenska åkerier skulle kunna förlora i förhållande till utländska konkurrenter.

Man bör dock notera att de flesta branscher har en transportkostnadsandel (i procent av saluvärdet) på 1–3 %. Branscher med högre andel är inte utsatta för utländsk konkurrens (detaljhandeln) eller utnyttjar i hög grad fartyg och järnväg för sina transporter (malm, stål och papper). Enligt beräkningsexemplet i delbetänkandet skulle den högsta transportkostnadsökningen (12,6 %) drabba de minst miljövänliga fordonen av typ semi-trailer. För mer miljövänliga fordon (Euro 2) begränsas dock transportkostnadsökningen till 4–6 % för de tyngsta ekipagen. Detta leder då bara till att slutkundernas samlade produktions- och distributionskostnad ökar med någon tiondels procent. I en del fall kan dessutom kostnaden pressas genom byte av transportslag eller genom att skatten gör ytterligare åtgärder för att höja lastfaktorn lönsamma.

En höjd fordonsskatt påverkar bara i mindre grad den svenska åkerinäringens förmåga att konkurrera med utländska åkerier. De senare kan före passage av den svenska gränsen passa på att tanka billigare diesel (förutsatt att den svenska höjningen leder till att skatten i Sverige blir högre). Detta kan i någon liten grad påverka deras möjlighet att konkurrera om svenska inrikesfrakter. De får i så fall acceptera nackdelen av en längre framkörningssträcka. För konkurrens utanför Sveriges gränser har däremot höjningen av den svenska skatten ingen betydelse. En höjning av fordonsskatten påverkar dock

konkurrensytan mellan lastbil, järnväg och inrikes sjöfart, vilket ju är ett av syftena med att internalisera kostnaderna. I sammanhanget bör även uppmärksammas de konkurrensfördelar svenskt näringsliv redan har genom att det i Sverige tillåts både avsevärt längre och tyngre fordon än i övriga Europa.

Slutligen vill jag framhålla att jag delar synen om nödvändigheten av en samlad bedömning av transportslagen innan man tar ställning till hur de externa kostnaderna ska internaliseras för godstransporter inom resp. transportslag. En korrekt beskattning av den tunga vägtrafiken, som innebär att samtliga externa kostnader fullt ut internaliseras, är en förutsättning för att godstrafiken på järnväg ska kunna ta sin rättmätiga del av det totala transportarbetet i framtiden. Vidare måste även biltrafiken i tätorter svara för sina externa kostnader för att det ska vara möjligt att föra över resenärer till kollektiva färdmedel och därmed lösa miljöproblemen. Dessa frågor måste således ges stor tyngd i det fortsatta arbetet med slutbetänkandet.

Bilaga 1

Direktiv

Sammanfattning

Med anledning av en översyn av vägtrafikens samlade beskattning skall Kommunikationskommittén göra principiella överväganden för hur ekonomiska förutsättningar inom kommunikationssektorn medvetet kan användas som styrmedel mot trafikpolitiska mål.

I detta arbete skall kommittén utgå från en analys av nuläget och från egna överväganden om förändringar och preciseringar av de trafikpolitiska målen.

Kommittén skall analysera vad de övergripande principerna för de ekonomiska styrmedlen betyder för kollektivtrafiken och lämna förslag om särskilda finansieringsformer. Kommittén bör undersöka möjligheten att utveckla differentierade avgifter för att skapa incitament till samhällsekonomiskt effektiva åtgärder, så att de föreslagna målen kan uppnås.

Senast den 15 oktober 1996 skall kommittén redovisa principiella överväganden för användningen av ekonomiska styrmedel inom vägtrafikområdet. Tidpunkten för slutbetänkandet flyttas fram till senast den 1 mars 1997.

Bakgrund

Kommunikationskommittén

Regeringen beslöt den 22 december 1994 att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppdraget att utarbeta en nationell plan för kommunikationerna i Sverige. Kommittén har antagit namnet Kommunikationskommittén (K 1995:01).

I direktiven till kommittén (dir. 1994:140) betonades vikten av att principen om trafikens kostnadsansvar utvärderas och att kommittén lägger förslag om hur denna princip kan vidareutvecklas. Enligt direktiven skall Kommunikationskommittén bl.a. analysera hur finansieringssystemet och avgifterna inom transportsektorn kan anpassas och förbättras så att ett miljöanpassat transportsystem främjas och att såväl den samhällsekonomiska effektiviteten som trafiksäkerheten ökar. Kommittén skall vidare analysera vilka åtgärder som kan bidra till att de trafik- och miljöpolitiska målen uppnås i högre grad än enbart genom åtgärder i infrastrukturen. I denna analys skall förslag lämnas om finansiering och möjliga styrmedel.

Ekonomiska styrmedel som en del av trafikpolitiken

Kommunikationskommittén redovisade den 4 mars 1996 ett delbetänkande med bl.a. förslag till inriktning av drift-, underhålls- och investeringsåtgärder inom infrastrukturen. Enligt direktiven skall arbetet ske utifrån en helhetssyn på olika typer av åtgärder. Därför presenterade Kommunikationskommittén förslagen till infrastrukturåtgärder mot bakgrund av en ny trafikpolitisk inriktning vars profil formas av kraftfulla ekonomiska styrmedel såsom ökad koldioxidskatt på fordonsbränslen, en reglerad bränsleförbrukning i personbilar och en genom statligt stöd stimulerad användning av biobränslen.

Regeringen beslöt den 11 april 1996 att överlämna Sjöfartspolitiska utredningens trafikpolitiska förslag till Kommunikationskommittén. Flera av utredningens förslag berör utformningen av ekonomiska styrmedel för transportsektorn.

Trafik- och klimatkommittén föreslog i sitt betänkande (SOU 1995:64) att skatten på bensin skulle höjas så att bensinpriset ökade med totalt 1:60 kr under en fyraårsperiod.

Europeiska kommissionen utgav den 20 december 1995 en grönbok om en rättvis och effektiv prissättning inom transportsektorn. Målet för en förändrad strategi är att minska trängsel, olyckor och miljöproblem genom att förbättra överensstämmelsen mellan trafikanternas kostnader och de verkliga kostnaderna för resor eller transporter.

Eftersom kostnaderna varierar beroende på tidpunkt, plats och transportsätt innebär detta att större differentiering av skatter och avgifter är nödvändig. Europeiska kommissionen konstaterar att telematik på sikt kan göra det möjligt att skapa ett system som tillgodoser dessa behov med bibehållen respekt för unionsmedborgarnas privatliv. Vidare konstateras att positiva effekter sannolikt skulle uppnås redan genom att avgifterna förs närmare konsumtionsnivån, även om nivån på skatterna inte höjs. Man menar att en politik med mer rättvis och effektiv prissättning på sikt skulle leda till minskade avgifter, bättre utnyttjande av infrastrukturen, lägre kostnader för samhället och en stärkt europeisk konkurrenskraft.

I propositionen *En politik för arbete, trygghet och utveckling* (prop. 1995/96:25) uttalade regeringen att det borde ske en översyn av vägtrafikens samlade beskattning såväl för lätta som tunga fordon.

Regeringen har denna dag tagit beslut om en särskild utredare som skall göra en översyn av vägtrafikens samlade beskattning i syfte att förbättra den samlade styreffekten med avseende på trafiksäkerhet och miljö. Kommunikationskommittén bedriver samtidigt ett arbete kring principer för kostnadsansvar och ekonomiska styrmedel som en del av ett underlag för en revidering av trafikpolitiken. Detta arbete skall inriktas så att det samtidigt kan utgöra en ram för översynen av vägtrafikens beskattning.

Finansieringsformer för trafiklösningar i glesbygd

Kommunikationskommittén skall enligt sina direktiv bl.a. utvärdera effekterna av olika regionalpolitiska åtgärder inom kommunikationssektorn och ställa dessa effekter i relation till kostnaderna.

Nattågstrafiken på Övre Norrland har sedan upphandlingarna från trafikåret 1989 varit föremål för ständiga rationaliseringar och produktionsneddragningar. Trafikproduktionen har skurits ned i sådan omfattning att marknaden nu riktar kritik mot den försämrade trafikförsörjningen på Övre Norrland.

Statens kostnader för köp av persontrafik på järnväg är höga. För innevarande budgetår (18 månader) upphandlar staten trafik för 590 miljoner kronor. Den upphandlade nattågstrafiken på Övre Norrland samt på sträckorna Östersund–Sundsvall och Östersund–Storlien kostar 282 miljoner kronor för trafikåret 1996/97.

Flygtrafiken har en stor betydelse för transportförsörjningen i bl.a. Norrland. Eftersom flygets infrastruktur är förhållandevis väl utbyggd torde trafikökningar här kunna ske inom ramen för ett förbättrat kapacitetsutnyttjande på befintlig infrastruktur i högre grad än vad gäller alternativa trafikformer.

Inom Luftfartsverket pågår ett utredningsarbete med syftet att klarlägga problem och möjligheter kring så kallat glesflyg. Med glesflyg avses trafik med både glesa avgångar och svagt trafikunderlag. Merparten av dessa flygplatser ligger i inre Norrland och passagerartrafiken drivs i regel med någon form av kommunalt stöd.

Statens övergripande ansvar för trafikförsörjningen med flyg i dessa områden tas i dag genom att visst driftsstöd av regionalpolitiska skäl lämnas till de kommunala flygplatserna i skogslänen samt genom statlig upphandling av viss flygtrafik i enlighet med EU:s marknadstillträdesförordning.

Uppdraget

Med anledning av en översyn av vägtrafikens samlade beskattning skall Kommunikationskommittén göra principiella överväganden för hur ekonomiska förutsättningar inom kommunikationssektorn medvetet kan användas som styrmedel mot trafikpolitiska mål.

Kommunikationskommittén skall analysera hur nuvarande skatter, avgifter och bidrag samt de olika finansieringsformer som finns inom transportsektorn hittills har påverkat utvecklingen mot de trafikpolitiska målen (prop. 1987/88:50, bet. TU 1987/88:13, rskr. 1987/88:159). Vidare skall kommittén analysera hur konkurrensförhållandena mellan olika transportslag påverkas av de olika ekonomiska förutsättningarna.

Kommittén skall överväga hur de trafikpolitiska målen bör förändras och preciseras inför en kommande revidering av trafikpolitiken. Kommittén skall vidare ta ställning till övergripande principer för hur ekonomiska styrmedel bör påverka utvecklingen av kommunikationssektorn så att målen effektivt kan uppnås. Detta innebär att Kommunikationskommittén bl.a. skall redovisa principiella överväganden för användningen av ekonomiska styrmedel inom vägtrafikområdet.

Kommittén skall också analysera vad de övergripande principerna betyder för finansieringen och prissättningen av kollektivtrafik samt vilka subventionsformer som är lämpliga för att en ändamålsenlig och samhällsekonomiskt sund trafikering skall skapas. Kommittén bör, utifrån en helhetssyn på kommunikationssektorn, ta upp formerna för statens köp av regionalpolitiskt betingad trafik samt finansieringsformerna för trafiklösningarna i övrigt.

Kommunikationskommittén bör undersöka möjligheten att utveckla differentierade avgifter, exempelvis vägtullar, hamnavgifter, landningsavgifter eller banavgifter, för att skapa incitament till samhällsekonomiskt effektiva åtgärder så att föreslagna mål kan uppnås. Syftet med sådana avgifter bör vara att stimulera beteenden eller åtgärder på transportmarknaden och hos trafikanterna som gör att miljöpåverkan och olycksrisker i trafiken minskar samt att gjorda investeringar utnyttjas bättre. I anslutning härtill bör en bedömning göras av de näringspolitiska konsekvenserna av de olika åtgärderna och av behovet av forskning och utveckling. Vidare får förslagen inte minska statens inkomster eller öka statens utgifter.

Övrigt

Kommunikationskommittén skall bedriva sitt arbete i samråd med den denna dag beslutade utredningen om översyn av vägtrafikens samlade beskattning (dir. 1996:37). Samråd skall också ske med Alternativbränsleutredningen (M 1995:06). Vidare bör kommittén samråda med Delegationen (K 1994:08) för transporttelematik om möjligheterna att utnyttja informationsteknik i fordonen eller som en del av infrastrukturen för att differentiera ekonomiska styrmedel. Kommittén bör uppmärksamma vad utredningen om finansieringen av det civila försvaret föreslår i sitt betänkande (SOU 1996:58) om att transportsektorns beredskapskostnader bör finansieras med hjälp av avgifter.

Kommunikationskommittén skall redovisa ett delbetänkande den 15 oktober 1996 med principiella överväganden av användningen av ekonomiska styrmedel inom vägtrafikområdet. Kommittén har enligt sina direktiv (dir. 1994:140) haft att redovisa ett slutbetänkande senast den 1 december 1996. På grund av detta tilläggsdirektiv flyttas redovisningen av slutbetänkandet till senast den 1 mars 1997.

(Kommunikationsdepartementet)

Bilaga 2

Rapport från MaTs-arbetet:

Användningen av ekonomiska styrmedel och incitament inom vägtrafikområdet – rekommendationer från MaTs-samarbetet

1996-08-30

1 Bakgrund

MaTs-samarbetet har nu pågått i snart två år. Vi har under den tiden börjat bygga upp en gemensam plattform för det fortsatta arbetet med att åstadkomma ett långsiktigt hållbart transportsystem. I detta begrepp innefattas att det skall vara såväl ekonomiskt som miljömässigt och socialt hållbart. Förverkligandet måste ske med beaktande av att Sverige måste klara konkurrensen gentemot omvärlden. Detta förutsätter att arbetet i hög grad genomförs genom internationellt samarbete som bl.a. syftar till harmonisering. Vidare är det angeläget, bl.a. för att uppnå god kostnadseffektivitet, att avvägningar görs mellan olika sektorer i samhället. Denna fråga kommer att beröras ytterligare i den samlade rapport som planeras till den 15 oktober enligt nedan.

Vi har löpande redovisat delresultaten från vårt arbete i ett antal gemensamma rapporter. Härutöver har ett antal s.k. särskilda satsningar avrapporterats. Hittills framtagna rapporter framgår av avsnitt sist i rapporten. För närvarande arbetar vi med att färdigställa en sammanfattande rapport i vilken vi avser redovisa i vilka avseenden en samsyn föreligger när det gäller det fortsatta arbetet med att miljöanpassa transportsystemet.

Tidsmässigt har samarbetet anpassats till Kommunikations-kommitténs (Kom-Kom) arbetsplan. Den sammanfattande rapporten var därför planerad att vara klar till den 1 september 1996, tre månader innan Kom-Kom skulle lägga fram sitt slutbetänkande. I förhållande till MaTs-samarbetets ursprungliga tidplan innebar detta ett tidigareläggande med 6-12 månader. Då nu Kom-Kom:s slutredovisning flyttats fram till den 1 mars 1997 har vi valt att revidera vår arbetsplan och härigenom ge större möjlighet till förankringsarbete bland deltagarna i MaTs-arbetet.

Den sammanfattande rapporten kommer istället att redovisas den 15 oktober 1996. För att ändå ge underlag åt Kommunikationskommittén i de frågor som kommittén skall redovisa i sitt delbetänkande den 15 oktober har vi utarbetat föreliggande delrapport som endast berör dessa frågor. I rapporten redovisar vi sådana punkter och förslag som vi samfällt anser vara av betydelse när det gäller användningen av ekonomiska styrmedel inom vägtrafikområdet och som vi därför anser att Kom-Kom bör behandla i sitt delbetänkande.

De förslag som framförs skall bidra till att uppnå långsiktiga och etappvisa miljömål. I rapporten "Mål för miljöanpassade transporter - underlag för vidare arbete" redovisas förslag till sådana mål liksom en process för hur målen succesivt skall revideras i takt med att konsekvensanalyser av åtgärdsprogram genomförs. Detta utvecklas

ytterligare i vår samlade rapport. Även om de största insatserna kommer att behövas för att klara koldioxid- och bullermålen, kommer olika former av ekonomiska styrmedel att vara betydelsefulla även för andra miljöhot.

2 Ekonomiska styrmedel inom vägtrafikområdet – några principiella synpunkter

Öka efterfrågan på miljövänliga transporter

Samarbetet i MaTs har visat att det finns samstämmighet om att transporterna måste genomföras på ett miljömässigt hållbart sätt. Detta bekräftas också av en enkät till aktörer på transportmarknaden. Tillverkare av bränslen och transportmedel samt de som erbjuder transporttjänster uttrycker att de både kan och vill miljöanpassa den egna verksamheten. Ibland kan åtgärder genomföras utan stora kostnader inom ramen för en företagspolicy där man försöker miljöanpassa verksamheten, förutsatt att förändringarna kan genomföras i normal rationaliseringstakt.

Transporter och transportmedel köps och säljs på en marknad. Det är genom dynamiken i samspelet mellan köpare och säljare samt genom samhällets agerande som utvecklingen drivs framåt. Takten och inriktningen av utvecklingen och om utvecklingen sker kontinuerligt eller språngvis bestäms av mixen av marknadskrafter och styrmedel.

Vår mening, inom MaTs-samarbetet, är att styrmedel för att miljöanpassa transportsektorn i första hand bör bygga på att efterfrågan på miljöanpassade tjänster och produkter stimuleras och att ett miljöanpassat handlande hos trafikanterna premieras. Efterfrågan kan förändras genom att köparnas kunskaper och attityder påverkas och genom att prisbilden förändras. Lämpliga styrmedel är informationsinsatser samt ekonomiska incitament. Skärpta tekniska krav på fordon och bränslen bör komplettera dessa insatser.

Valet av styrmedel bör ske efter kriterier om kostnadseffektivitet, fördelningseffekter, näringspolitiska effekter och förväntad acceptans. Internationella överenskommelser anger ofta inom vilka ramar förändringar kan ske, samtidigt som det är angeläget att aktivt verka för att påverka dessa ramar.

Engagemang och kunskap är grunden

Producenter och leverantörer av transporter och transportmedel måste förses med det kunskapsunderlag de behöver för att miljöanpassa sin verksamhet. Köpare på transportmarknaden behöver information om miljöegenskaper när de väljer mellan olika tjänster och produkter.

Utöver denna mer riktade information krävs breda insatser för att engagera och entusiasmera människor för att lösa trafikens miljöproblem. Det är nödvändigt att förklara varför förändringar behövs och att peka på de möjligheter som var och en har att i sina olika roller påverka utvecklingen.

Ekonomiska styrmedel och incitament bör spela en viktig roll

Principen om att den som förorenar skall betala miljökostnaderna ("Polluter Pays Principle") leder tillsammans med kravet på kostnadseffektivitet till slutsatsen att ekonomiska styrmedel bör spela en viktig roll när det gäller att åstadkomma ett miljöanpassat transportsystem.

De ekonomiska styrmedlen kan syfta till att ge ekonomiska signaler för att stimulera miljövänliga alternativ. Ekonomiska styrmedel är också ett sätt att säkerställa att verksamhetsutövarna får betala för externa effekter som annars inte finns med naturligt vid prissättningen.

Det är viktigt att huvudsyftet med ekonomiska incitament klargörs. *Avgifter* är till för att dels styra i en miljövänlig riktning, dels finansiera kompletterande åtgärder som minskar miljöproblemen. Tanken med avgifter är att de skall användas inom sektorn. *Skatter* har huvudsyftet att finansiera annan verksamhet. När sådana skatter utformas kan detta ibland ske så att man också får en positiv styreffekt från miljösynpunkt utan att huvudsyftet påverkas.

Det är också nödvändigt att stödja FoU för att påskynda utvecklingen av miljövänlig teknik och nya transportlösningar. Exempel på områden som kan kräva stöd är miljöanpassade fordon och biodrivmedel samt telematikområdet.

Fördelningen av anslag till trafikverk och till kollektivtrafik kan också ha en styrande funktion. Det gäller både fördelningen mellan trafikslagen och till olika ändamål inom respektive trafikslag. Vi vill här också peka på transportstödet vars syfte är regional utjämning men också kan stimulera till ökat transportarbete.

Internationell samverkan i miljöarbetet viktigt

Många miljöhot känner inga gränser. I dessa fall är det internationella samarbetet en förutsättning för att nå framgång i miljöarbetet. Vi är t.ex. helt beroende av åtgärder i andra europeiska länder för att hejda och minska försurningen av mark och vatten i Sverige. I det globala perspektivet gäller detta växthusgaser i allmänhet och koldioxid i synnerhet. En internationell samverkan i miljöarbetet är också nödvändigt för att värna Sveriges konkurrenskraft på den internationella marknaden.

Kombination och samverkan mellan olika styrmedel är viktig

För att klara miljömålen krävs en kombination av olika typer av styrmedel och incitament. Både ekonomiska styrmedel och informationsinsatser behöver kombineras och samordnas med andra styrmedel för att få avsedd effekt. Vidare kan ekonomiska styrmedel ibland vara en förutsättning för att andra styrmedel (t.ex. kollektivtrafiksatsningar och fysisk planering) skall ge några påtagliga miljövinster.

3 Några lämpliga insatsområden

Differentierad beskattning

Samhället bör ge ekonomiska signaler för att stimulera miljövänligare alternativ. Det kan ske i form av riktade ekonomiska styrmedel såsom differentierad beskattning av fordon och drivmedel. Skattedifferentieringen måste upplevas som stabil och långsiktigt trovärdig. Gällande EG-direktiv begränsar möjligheterna att använda sådana instrument. Exempel på begränsningar är rätten att stödja försäljning av miljövänliga fordon och rätten till skattesubventioner av biodrivmedel. Sverige bör därför verka aktivt för att dessa möjligheter förbättras samtidigt som nuvarande möjligheter utnyttjas.

Koldioxidskatt

En höjd drivmedelsskatt i form av en höjning av koldioxidskatten kan medverka till att åtgärder som minskar koldioxidutsläppen kommer till stånd. Det krävs emellertid stora höjningar för att uppnå påtagliga minskningar av utsläppen från den svenska vägtrafiken. Stora höjningar riskerar att ge negativa effekter, t.ex. på privatekonomin och företagens konkurrenskraft. Om en höjning av koldioxidskatten används som styrmedel anser vi det därför olämpligt att den höjs kraftigt i ett steg. En väl förankrad och successiv höjning över en längre tidsperiod fordras för att uppnå beteendeförändringar och minska risken för negativa effekter. För att komma till rätta med problemet med växthuseffekten – som är global – krävs att liknande åtgärder genomförs internationellt.

Acceptansen för en höjning kan sannolikt öka om intäkterna återförs för att minska negativa fördelningseffekter. Om intäkterna dessutom används till miljöförbättrande åtgärder (t.ex. bränslesnålare bilar) kan både acceptansen och styrmedlets effektivitet öka. Ett sådant återföringssystem förutsätter att pålagan betraktas som en avgift. Möjligheterna att införa ett återföringssystem för koldioxidskatten bör därför utredas. Ett annat sätt att öka acceptansen kan vara en omfördelning från fasta till rörliga avgifter (t.ex. i form av koldioxidskatt) utan att den totala skattebelastningen ökar.

Miljöklassning

En höjd koldioxidskatt kan även leda till en viss minskning av andra miljöstörningar som t.ex. buller och kväveoxidutsläpp, men där har andra styrmedel en viktigare roll, t.ex. miljöklassning av fordon och drivmedel i kombination med differentierad fordons- och drivmedelsbeskattning.

Sverige har sedan 1992 haft ett system för miljöklassning som lett till att lätta fordon som uppfyller högre miljökrav än de obligatoriska kraven kommit ut på marknaden. Sverige bör därför aktivt verka för att EU inför ett miljöklassningssystem som stimulerar efterfrågan och användningen av de miljömässigt bästa fordonen. Grunden för Sveriges agerande internationellt bör kunna utgå från det förslag till nytt miljöklassningssystem som tagits fram av Naturvårdsverket, Vägverket och Konsumentverket. Ett miljöklassningssystem behövs också för att miljözoner, miljörelaterade vägavgifter och miljömärkningssystem skall fungera effektivt.

Road Pricing

Ekonomiska styrmedel bör också användas för att minska de lokala miljöproblem som vägtrafiken ger upphov till. Genom miljörelaterade vägavgifter (Road Pricing) kan man dels styra mot mindre miljöpåverkan, dels finansiera åtgärder som behövs för att klara uppställda miljömål. Avgifterna blir därmed ett sätt att tillämpa Polluter Pays Principle på den lokala vägtrafiken. Därutöver kan det finnas andra skäl till att införa ett Road-Pricing system, t.ex önskemål om att minska trängsel, olyckor etc.

För att styra mot minskad miljöpåverkan bör avgifterna bygga på följande principer:

1) Fordon som förorenar mer bör betala mer.
2) De som kör i speciellt utsatta områden, där många människor utsätts för hälsovådliga avgaser och där bullerproblemen är störst bör betala mer.
3) Priset bör vara högre i rusningstid när trängsel och avgasproblem är som störst.

Väghållare är skyldiga enligt miljöskyddslagen att vid behov vidta åtgärder för att minska trafikens miljöstörningar. Det är därför naturligt att väghållaren ges möjlighet att besluta om de miljörelaterade vägavgifterna för att därigenom få resurser till miljöskyddsåtgärder. Detta gäller inte minst kommunerna som idag inte har möjlighet att ta ut kostnader från den som orsakar miljöproblemen - bilisten.

Den rättsliga regleringen kan lämpligen utformas med utgångspunkt i förslagen från Trafik- och Klimatkommittén (SOU 1995:64). Det är i det sammanhanget viktigt att ansvarsförhållandena mellan olika väghållare vad gäller avgiftsuttag och intäktsfördelning klargörs. Utformningen av systemet är också av betydelse för vilken acceptans man kan få från berörda trafikanter.

Beskattning av bensin- respektive dieseldrift

Relationen mellan beskattningen av bensindrift och dieseldrift bör ses över för såväl lätta som tunga fordon så att den beaktar de båda drivmedlens miljöegenskaper. Jämfört med bensindrift har dagens dieseldrift vissa miljöfördelar i form av lägre bränsleförbrukning, lägre utsläpp av koldioxid, och kolväten, lägre utsläpp vid kall motor, stabila utsläppsegenskaper över tiden, lägre flyktighet hos bränslet samt lägre

energiförbrukning vid drivmedelsframställningen. I gengäld är bland annat utsläppen av kväveoxider, partiklar och PAH högre.

Utbyte av fordonsparken

Sverige har i ett internationellt perspektiv lång medelslivslängd på sina fordon. Vi har större andel personbilar över 10 år än något av de stora västländerna, 47% jämfört med 30% i Storbritannien och 28% i västra Tyskland.

Ju längre medellivslängd man har desto längre tid tar det innan teknologiska landvinningar får genomslag i fordonsparken. Från miljösynpunkt skulle det därför vara en fördel om utbytet mot nya fordon gick snabbare även om äldre fordon har kortare årlig körsträcka. Vi förutsätter då att det finns ett väl fungerande återvinningssystem för bilar.

Ett sätt att styra mot en bilpark med bättre miljöprestanda är att differentiera fordonsskatten med avseende på bilarnas miljö- och trafiksäkerhetsegenskaper. En momentan effekt kan man få genom att stimulera utskrotning av fordon utan katalysatorrening. Andra sätt kan vara att sätta "åldersgränser" för fordon, att subventionera reningsutrustning för äldre fordon etc. Vid utformningen av denna typ av styrmedel måste stor hänsyn tas till deras fördelningseffekter.

Finansiering av miljöövervakning

Behovet av uppföljning av miljötillståndet har ökat genom att miljöarbetet blir allt mer målstyrt med miljömål för olika nivåer och olika aktörer. Miljöövervakningen är en förutsättning för uppföljningsarbetet och ger ett "kvitto" på att genomförda åtgärder leder till en önskad förändring av miljötillståndet.

Ett miljöövervakningssystem med samordnade nationella och regionala miljöövervakningsprogram är ett kostnadseffektivt sätt att uppnå de mål för miljöövervakningen som lades fast i riksdagens miljöpolitiska beslut 1991. Kostnaderna för övervakningen bör i enlighet med PPP bäras av de sektorer som bidrar till de problem som skapar behov av miljöövervakning. Denna finansiering bör ses som en viktig del av sektorernas ökade miljöansvar.

4 Hittills utgivna rapporter från MaTs-samarbetet

Gemensamma satsningar

Preliminära miljömål för ett miljöanpassat transportsystem (stencilupplaga)

Åtgärder för att uppnå ett miljöanpassat transportsystem
(I Naturvårdsverkets rapportserie nr 4511)

Mål för miljöanpassade transporter - underlag för vidare arbete
(I Naturvårdsverkets rapportserie nr 4623)

Styrmedel och incitament för att uppnå ett miljöanpassat transportsystem,
(I Naturvårdsverkets rapportserie nr 4620)

Att miljöanpassa Sveriges transportsystem – en scenariostudie

Särskilda satsningar

Samverkan mellan transportslag – persontransporter (REAB), Naturvårdsverket

Samverkan mellan transportslag - godtsransporter (MARITERM), Naturvårdsverket

Information som styrmedel. Möjligheter och begränsningar på trafikområdet. (Windahl/Palm), Naturvårdsverket rapport nr 4529.

Särskild plan för miljö och trafiksäkerhet, oktober 1995, Vägverket

IT-utvecklingens betydelse för framtida res- och transportstrukturer (REAB), Naturvårdsverket rapport nr 4515

Road-Pricing, ett sätt att minska olika miljöproblem – litteraturgenomgång, Naturvårdsverket rapport nr 4540.

Miljöanpassa transportsystemet med ekonomiska incitament och fysisk planering. Naturvårdsverket rapport nr 4516.

Trafiken och miljömålen - i vilken mån bidrar transportsektorn till att miljömålen nås. Naturvårdsverket rapport nr 4517

Kan vi lita på trafikprognoser – en kritisk granskning av några trafikprognosmodeller. Naturvårdsverket rapport nr 4562

Ekonomiska incitament för ett transportsnålt bebyggelsemönster – en forskningsöversikt. Naturvårdsverket rapport nr 4622

Hur klarar vi en bensinprishöjning. En studie med Västernorrland och Östergötland som exempel. Naturvårdsverket rapport nr 4609.

Bilaga 3

Effekter på miljö och hälsa på grund av luft- och vattenföroreningar

Påverkan på miljö och hälsa på grund av luft- och vattenföroreningar sker inom alla faser i transportsystemets livscykel. Utsläppen från användningen av fordon och bränslen dominerar, dvs. själva trafiken. Avnötningsprodukter från däck och vägbana och halkbekämpning på vägar och flygplatser kan ge upphov till vattenföroreningar. Kringanläggningar för trafiken, t.ex. för bilvård och service, hangarer för flygplan och anläggningar för bilskrotning, kan bidra till spridning av föroreningar till mark och vatten.

Transporternas luftföroreningar påverkar de flesta stora globala och regionala miljöhoten, som klimateffekten, försurning, övergödning av hav och markekosystem. Lokalt dominerar biltrafiken föroreningsbilden i tätorterna. Effekterna är påverkan på lungfunktionen, där astmatiker och barn är känsliga grupper, ett ökat antal cancerfall till följd av exponering för lätta och tunga kolväten och en misstanke om att exponering av bilavgaser kan förvärra symptomen vid allergier och ha en roll vid utvecklingen av allergier. En ökning av akut dödlighet hos personer med lungfunktionsnedsättning efter exponering för partiklar har konstaterats i utländska studier.

I de flesta av dessa fall förväntar vi oss dock ytterligare minskningar av utsläppen till luft redan med nu fattade beslut om förbättrad avgasrening på bilar. Halterna av luftföroreningar i tätorterna bör därför fortsätta att minska. Flyget och sjöfarten släpar ännu efter, men det finns stora möjligheter att minska utsläppen även från dessa trafikslag.

Nedanstående sammanställning av negativa effekter på miljö och hälsa på grund av luft- och vattenföroreningar är hämtad från MaTs-samarbetets rapport *Mål för miljöanpassade transporter* (rapport 4623 i Naturvårdsverkets rapportserie). Där redovisas sådana miljöeffekter

där det kan finnas risk för fortsatta försämringar med hänsyn taget till nu fattade beslut och internationella överenskommelser.

Sammanställningen visar beräknade effekter och bedömda risker för miljön och för människors hälsa av olika utsläpp samt transporternas uppskattade andel av dessa utsläpp. Observera att med transporter avses här alla former av transporter, dvs. alla trafikslag och trafik såväl i som utanför tätorter. (Till skillnad från beräkningar av externa effekter i detta delbetänkande som endast avser vägtrafik utanför tätort.)

Utöver redovisningar från MaTs-arbetet har nyligen ytterligare material framkommit om miljöbetingade hälsoeffekter genom Miljöhälsoutredningens betänkande *Miljö för en hållbar hälsoutveckling. Förslag till nationellt handlingsprogram*, SOU 1996:124 (betänkandet samt Bilaga 1).

Tabell 1. Fall där det finns risk för allvarliga framtida försämringar för naturmiljön och naturresurserna p.g.a. luft- och vattenföroreningar. Riskbedömning: 0=ingen risk, 1=viss risk, 2=måttlig risk, 3=stor risk, 4=mycket stor risk.

Effekt	*Risk för försämring*	*Ämnen*	*Riskbeskrivning*	*Transportemas andel*
FJÄLLEN				
Växthuseffekt	2–4	CO_2	Arktiska växtarter försvinner från Sverige och t.o.m. globalt	ca 30 % av utsläppen
Ozonuttunning	2–3	CFC, HCFC	Ökade skador kan drabba näringsfattiga fjällsjöar, se nedan.	Liten relevans
SJÖAR OCH VATTENDRAG				
Ozonuttunning	2–3	CFC, HCFC	Ökade skador på växtplankton p.g.a. ökad UV-B strålning, särskilt för näringsfattiga fjällsjöar. Klimatförändringar kan förvärra effekten.	Liten relevans
SKOGEN				
Försurning	2–3	S, NO_x, NH_x	Lokal barrskogsdöd i S Götaland. Stora effekter för skogsbruk och lokal biodiversitet. Skaderisk ökar i kombination med övergödning och marknära ozon.	S ca 20 % NO_x ca 60 % NH_x ej relevant
Marknära ozon	1–3	VOC, NO_x	Lokalt ökade halter av ozon kan öka skador för vilda växter och grödor. I skogen ökad skaderisk i komb. med försurning och övergödning.	VOC ca 40 %
Övergödning	2–3	NH_x, NO_x	Lokalt stora skogsskador, jämför ovan komb. med marknära ozon och försurning.	NO_x ca 50–60 %

HAVET

Växthuseffekt	2–4	CO_2	Varmare klimat innebär ökad risk för övergödning, jämför nedan	ca 30 %
Övergödning	2–3	N, P	Risk för tilltagande algblomning och ökande områden med syrefritt vatten som ytterligare minskar torskproduktionen	N ex.vis 30 % av belastning i Östersjön från dep. från luft
Ozonuttunning	2–3	CFC, HCFC	Ökade skador av UV-B strålning på växtplankton. Kan rubba hela ekosystemet.	Liten relevans
Persistenta organiska ämnen	1–3	Cl-ämnen m.fl.	Ökade halter i fisk, fåglar och däggdjur om övergödningen skulle minska kraftigt.	Liten relevans
Persistenta organiska ämnen	1–3	Olja	Ökade skador på fågel och bottenfauna kommer från utsläpp från land och mer oljetransporter	Stor relevans

Tabell 2. Fall där det finns risk för allvarliga framtida försämringar för hälsa p.g.a. luft- och vattenföroreningar. Riskbedömning: 0=ingen risk, 1=viss risk, 2=måttlig risk, 3=stor risk, 4=mycket stor risk.

Organ	*Risk för försämring*	*Ämnen*	*Problem*	*Transporternas andel*
Luftvägar	1–3	No_x, partiklar, marknära ozon	Antal fall av astma och allergier kommer förmodligen av olika anledningar att öka i framtiden; fler personer påverkas även om halterna blir lägre.	Bilavgaser förvärrar bl.a. pollen- och pälsdjursallergiker. Trafiken är f.n. dominerande förorenare i tätorterna.
Reproduktionsorgan	1–3	Persistenta org. ämnen	Hormonliknande ämnen kan ge effekter på reproduktionsförmågan	Liten relevans
Hud	2–3	CFC, HCFC	Ökad UV-B strålning p.g.a. ozonuttunning kan ge upphov till hudcancer	Liten relevans
Allmänt	1–4	Persistenta org. ämnen	Fler organiska ämnen kan ge upphov till ökade negativa hälsoeffekter av olika slag. Kunskap mycket bristfällig.	Viss relevans med tanke på föroreningar från infrastruktur och skrotning.

I Miljöhälsoutredningens betänkande redovisas hälsoeffekter även av PAH (polyaromatiska kolväten) utöver de ämnen som redovisas ovanstående tabell.

Tabell 2. Fall där det finns risk för allvarliga framtida föreställningar för nuläran o.g.a. luft- och vattenföroreningar. Fiskbeståndsmning: 0=ingen risk, 1=vissa risk, 2=mångfald risk, 3=stor risk, 4=mycket stor risk.

Ogram	Risk för föreställ-	Antal	Problem	Transportenhet andel
Luftföroreningar	1-3	Antal fall av astma och allergier kommer för modugen av olika anledningar att öka i framtiden; fler personer påverkas av en fysiologisk bla lägre.		Olika gases förvänar bl.a. pollen- och partikelgenerer. Trafiken är t.ex. dominerande. Förorenade isotopen.
Reproduktionsorgan	1-3	Fertilitetsnivån kommer att minskas.		Lite relevans
Hud	2-3	Ökad UV-B strålning p.g.a. ozonutsmutning kan ge upphov till hudcancer		Lite relevans
Allmänt	1-4	Fler organiska ämnen kan ge upphov till okända negativa hälseeffekter av olika slag. Kunskap mycket begränsad.		Vissa relevans med tanke på tillämpningar som industriutveckling.

I Miljöhälsoutredningens bedömande redovisas hälseeffekter även av PAH (polyaromatiska kolväten) utöver de ämnen som redovisas ovanstående tabell.

Bilaga 4

Samhällsekonomiska kalkylvärden för den nationella trafikplaneringen – s.k. ASEK-värden

Inför den nu pågående planeringsomgången gjorde arbetsgruppen för samhällsekonomiska kalkyler, ASEK, en översyn av parametervärden och principer för de samhällsekonomiska kalkylmodellerna. I ASEK-gruppens arbete deltog representanter från SIKA (dåvarande DPU), trafikverken och SJ. Resultaten av ASEK-gruppens arbete har använts vid de beräkningar som ligger till grund för Kommunikationskommitténs första delbetänkande.

Beräkningarna av externa kostnader (utom koldioxid) i detta delbetänkande om vägtrafikbeskattningen bygger på de parametervärden för regionala effekter som tagits fram av ASEK-gruppen.

Nedan redovisas (bearbetat) delar ur rapporten *Översyn av samhällsekonomiska kalkylvärden för den nationella trafikplaneringen 1994–1998* (SAMPLAN 1995:13), i vilken slutsatserna från ASEK-gruppernas arbete redovisas.

Metoder att uppskatta människors värderingar

Vid samhällsekonomiska analyser behöver man kunskap om människors värderingar av tid, miljö, trafiksäkerhet m.m. Vilka metoder finns då för att få fram dessa värderingar?

Ekonomer använder sig av olika metoder för att indirekt mäta *individernas* värderingar. Det kan göras på flera sätt:

1 Genom att studera människors faktiska, direkta val mellan pengar och kvalitet i verkliga situationer.
2 Genom att studera människors faktiska, direkta val mellan pengar och kvalitet i experimentella situationer.

3 Genom att studera människors faktiska, indirekta val mellan pengar och kvalitet.
4 Genom att be människor göra tänkta (hypotetiska) val mellan pengar och kvalitet.

När det inte är möjligt att undersöka individers värderingar kan man ibland tillgripa någon av följande tre metoder som bygger på *kollektiva* värderingar:

5 Att tillämpa de (kollektiva) värderingar som framkommer genom politiska beslut om konkreta åtgärder. Värderingen avspeglas genom åtgärdskostnaden.
6 Ett politiskt beslut om exempelvis maximal nivå (restriktion) på koldioxidutsläpp kan leda till samhällsekonomiska kostnader i form av längre transporttider, fler olyckor etc. Värdet av dessa förluster utgör då (den lägsta) värderingen av koldioxidutsläpp.
7 Utan att tillämpa någon specifik restriktion finns ett politiskt beslut om en beskattning som syftar till att minska viss effekt. Denna beskattning kan då ses som ett (minimi)värde på effekten.

Arbetsgruppen för luftföroreningar och klimatgaser inom ASEK har behandlat såväl modeller för mängdberäkning som den monetära värderingen av emissionerna. I det följande avses endast den monetära värderingen.

Värdering av partiklar

Emissionsfaktorer har tagits fram för partiklar. Arbetsgruppen har därför föreslagit att partiklar värderas separat.

Partikelvärdet ska avspegla ökade cancerrisker p.g.a nedfall av PAH (polyaromatiska kolväten) på grödor. 150 cancerfall antas orsakade av inhemska partiklars nedfall på grödor. Ett cancerfall värderas till 7,5 milj kr. Detta värde har bestämts indirekt, utifrån värdet för riskreduktion i trafiken (13 milj kr) – ett värde som bygger på hypotetiska val (enligt metod 4 ovan). Genom att dividera det totala värdet 1,1 mdr kr med beräknat antal ton utsläppta partiklar erhålls det föreslagna värdet för partikelutsläpp, 180 kr/kg (uppräknat för inflationen).

Värdering av svaveldioxid, kväveoxider och kolväten

Värdet för *svaveldioxid* har bestämts till 16 kr/kg utifrån skatten på svavel, som är 30 kr/kg. Detta värde bygger således på ett tidigare politiskt beslut om skattesats (enligt metod 7 ovan).

Värdet på *kväveoxidutsläpp* har satts till 43 kr/kg, vilket motsvarar avgiften som tas ut för utsläpp från större förbränningsanläggningar inom energisektorn. Detta värde bygger således också på ett tidigare politiskt beslut om skattesats (enligt metod 7).

Värdet för *kolväten* har satts till 17 kr/kg. Även detta värde bygger på ett tidigare politiskt beslut om skattesats (enligt metod 7).

Parametervärden för avgasutsläpp och buller

Följande parametervärden för avgasutsläpp och buller har använts i detta delbetänkande:

Luftföroreningar och klimatgaser

Ämne	*Regionala effekter kr per kg*[1]	*Tätortseffekter kr per kg*[1]
Kväveoxider	43	92
Kolväten	17	66
Svaveldioxid	16	114
Partiklar	180	1 084

[1] Prisnivå 1997-01-01

Källa: SAMPLANs rapport 1995:13 *Översyn av samhällsekonomiska kalkylvärden för den nationella trafikplaneringen 1994–98.*

Buller

Värdering av vägbuller, kr per bullerstörd individ[1]

Bullernivå, dBA	*Värde*
57,5	980
62,5	1 630
67,5	2 280
72,5	2 930

[1] Prisnivå 1997-01-01 Källa: SAMPLANs rapport 1995:13 *Översyn av samhällsekonomiska kalkylvärden för den nationella trafikplaneringen 1994–98.*

Bilaga 5

Underlag för beräkning av externa kostnader för vägtrafik utanför tätort

I kapitel 5 redovisas beräkningar av externa kostnader för vägtrafik utanför tätort. Underlaget för dessa beräkningar återges i denna bilaga. Följande kommentarer och kompletterande förklaringar anknyter till figur 5.1 och tabell 5.1 (bensindrivna personbilar) och till figur 5.2 och tabell 5.2 (dieseldrivna personbilar).

I de nämnda tabellerna redovisas beräknade externa kostnader för följande komponenter:

1. Avgasutsläpp utom koldioxid
2. Olyckor
3. Buller
4. Slitage och övervakning

Nedan redovisas beräkningarna för dessa komponenter.

1. Externa kostnader för avgasutsläpp utom koldioxid

Vi har i beräkningarna utgått från kostnaderna från de kvarstående utsläppen från bilar som tillhör nuvarande miljöklass 2. Dessa krav blir obligatoriska för alla bilar från den 1 januari 1997.

Eftersom bilarna nyligen kommit ut på marknaden saknas data för hur stora utsläpp dessa bilar kommer att ha i verklig trafik. Vi har därför valt att basera beräkningarna på de gränsvärden som ska vara uppfyllda för fordon som körts 80 000 km – en körsträcka som är någorlunda representativ för medelbilen. Härigenom kommer de framräknade kostnaderna att bli något för höga.

De ämnen som vi har beaktat i våra beräkningar av de externa kostnaderna redovisas i tabell 1.

Tabell 1. Personbilars reglerade utsläpp av vissa ämnen (MK 2) enligt bilavgasförordningen (1991:1481).

Utsläppt ämne	*Bensindriven bil* *g/fordonskm*	*Dieseldriven bil*[1] *g/fordonskm*
Kolväten	0,25	0,08
Kväveoxider	0,25	0,62
Partiklar	0	0,08

[1] För dieseldrivna personbilar med direktinsprutning gäller högre värden. Dessa värden har inte använts i beräkningarna.

Posten "avgasutsläpp utom koldioxid" i figur 5.1/5.2 och tabell 5.1/5.2 är beräknad genom att respektive gränsvärde multiplicerats med motsvarande ASEK-värde (förklaras i bilaga 4). Eftersom gränsvärdena är givna i g/fordonskm måste en omräkning ske till kr/liter bensin. För denna omräkning utnyttjas ett värde för nya bensindrivna bilars genomsnittliga bränsleförbrukning på 0,83 l/mil och för dieselbilar 0,75 l/mil. Beräkningarna redovisas i tabell 2.

Utsläppen är alltså beräknade enligt följande formel:

$$\text{Utsläpp} = \frac{\text{Gränsvärde (g/fkm) x ASEK-värde (kr/kg)}}{\text{Bränsleförbrukning (liter/mil)}}$$

Tabell 2. Beräkning av avgasutsläpp (utom koldioxid). Jämförelse mellan bensin- och dieseldrivna personbilar.

Ämne	*ASEK-värde*	*Bensindrivna bilar*		*Dieseldrivna bilar*	
	kr/kg	*g/fkm*	*kr/liter*	*g/fkm*	*kr/liter*
Kolväten	17	0,25	0,05	0,08	0,02
Kväveoxider	43	0,25	0,13	0,62	0,36
Partiklar	180	0	0	0,08	0,19
Summa	–	–	*0,18*	–	*0,57*

2. Externa kostnader för olyckor

Principresonemangen om externa kostnader för olyckor bygger bl.a. på *The true cost of road transport* (Maddison et.al, London 1996). För värdet på den externa kostnaden för olyckor bygger vi på bidrag av Jan

Owen Jansson i PM 1996-09-12 *Granskning av Vägverkets och Banverkets kalkyler i inriktningsplaneringen*. I den analys som görs tillämpas de principer om uppskattning av olycksrisker och beräkningar av kostnader som vi har redovisat i kapitel 4 och 5.

Jan Owen Janssons slutsats är att den externa (prisrelevanta) olyckskostnaden för landsbygd är ca 7 öre/fordonskm. Räknat per liter bensin vid en antagen förbrukning på 0,83 l/mil blir den externa olyckskostnaden ca 0,80 kr/liter bensin.

De kostnader som ingår är

- kostnader för kollision mellan bilister och oskyddade trafikanter
- kostnader för vård och produktionsbortfall som inte är internaliserade genom trafikförsäkringssystemet.

Data om faktiska antalet olyckor av olika slag, t ex singelolyckor, kollision mellan två motorfordon och mellan motorfordon och oskyddade trafikanter, allt i tätorts- respektive landsbygdsmiljö, utnyttjas för beräkningarna.

Olycksrisken för ett enskilt fordon kan sägas vara konstant med trafikvolymen, genom att trafikanterna anpassar sitt beteende på olika sätt. En marginell trafikökning medför därför en "anpassningskostnad" hos övriga trafikanter, t.ex. i form av sänkt hastighet, uttröttande uppmärksamhet, annan tidsförläggning av resor hos bilister men även hos oskyddade trafikanter genom t.ex. ändrad färdväg och färdtidpunkt, speciella olycksförebyggande utrustning (extra reflexer, synliga kläder). Någon empirisk uppskattning av dessa kostnader existerar inte oss veterligen.

Vi har därför ansatt ett relativt godtyckligt värde på 0,20 kr/liter bensin för att markera att det finns en extern anpassningskostnad och för att ange att den troligen inte är försumbar. Mera empiriskt grundad analys krävs dock för att bestämma ett värde på denna externa kostnad.

3. Buller

Buller har enligt tidigare praxis inte inräknats för landsbygdsförhållanden.

Vi utgår ifrån den totalvärdering av vägtrafikens buller på ca 3 mdkr/år som angetts av Lars Hansson (preliminär rapport oktober 1996). Hela denna kostnad har traditionellt hänförts till tätortsmiljöer.

Det kan emellertid också finnas bullerstörningar i den genomsnittliga landsbygdstrafiken (i utspridda små tätorter, störning på andra än boende etc). Vi har schablonmässigt antagit att denna kostnad

uppgår till högst hälften av den av Hansson redovisade totala kostnaden för vägtrafikens tätortsbuller. Det innebär att den totalkostnad som bör internaliseras via drivmedelspriset är ca 1,5 mdkr/år. Räknat på dagens bensinförbrukning betyder detta en kostnad per liter bensin på 0,27 kr/liter.

4. Slitage och övervakning

Övervakningskostnaden uppgick till totalt ca 600 mkr år 1995. Vi har ansett att hela denna kostnad är oberoende av trafikvolymen och alltså inte bör interaliseras i energiskatten på drivmedel.

Posten för personbilars slitage bygger på de totala trafikflödesberoende (ÅDT-beroende) kostnaderna för vägunderhåll på landsbygd (dvs. Vägverkets kostnader för drift och underhåll). Den totala flödesberoende kostnaden för allt trafik (personbilar, lastbilar och bussar) har av Vägverket beräknats till ca 2,6 mdkr/år. Omräknat till kostnad per liter bensin motsvarar det 0,33 kr/l.

Jämförelse av externa effekter för bensin- och dieseldrivna personbilar

I tabell 3 visas en sammanställning av samtliga beräknade externa kostnader samt koldioxidkostnaden (dagens skatt) för både bensin- och dieseldrivna personbilar. Motsvarande uppgifter redovisas i kapitel 5, tabellerna 5.1 och 5.2.

Observera att de högre siffrorna för diesel i tabell 3 delvis beror på att uppgifterna redovisas i kronor per liter drivmedel och att diesel har ett högre energiinnehåll än bensin. Räknat per körd mil blir kostnaden för bensin- och dieselbilar lika stor för olyckor, buller och slitage.

Tabell 3. Jämförelsevärden för alla externa effekter för bensin- och dieseldrivna personbilar.

Extern effekt	*Bensin kr/liter*	*Diesel kr/liter*
Utsläpp utom koldioxid	0,18	0,57
Olyckor	1,00	1,11
Buller	0,27	0,30
Slitage, drift	0,33	0,37
Koldioxid, dagens skatt	0,86	1,05
Summa	*2,64*	*3,40*

Bilaga 6

Några räkneexempel

I denna bilaga redovisas hur de principer för vägtrafikbeskattningen, som föreslås i kapitel 5, skulle kunna tillämpas genom några räkneexempel. I dessa exempel visas i vilken riktning olika skattenivåer kan leda och ungefärliga storleksordningar på vissa konsekvenser. Vi gör däremot inte anspråk på att redovisa någon total konsekvensbeskrivning, vare sig inom vägtrafikområdet eller hur de redovisade exemplen kan påverka övriga trafikslag och samhällssektorer.

Räkneexempel för energiskatt på diesel

Följande räkneexempel visar hur de av oss föreslagna principerna för energiskatten på diesel skulle kunna tillämpas.

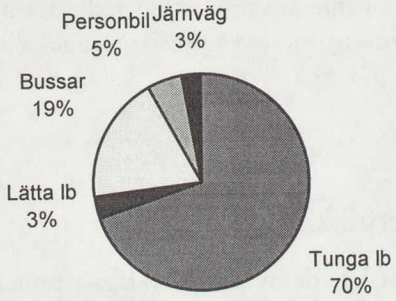
Om man utgår från att energiskatten inte ska vara lägre än de externa kostnaderna för personbilar med dieseldrift (exklusive koldioxid) bör energiskatten höjas från 1,74 kr/l upp till högst 2,30 kr/l, dvs. med cirka 30 %. En sådan höjning av energiskatten för diesel innebär att priset för diesel (MK2) stiger från ungefär 6,90 kr/l till 7,50 kr/l, dvs. med cirka 9 %.

Med tanke på osäkerheten i beräkningen av de externa kostnaderna studeras en höjning av energiskatten på diesel med 20–50 öre per liter. För att begränsa de negativa konsekvenserna för näringslivet av en höjd energiskatt på diesel har vi utgått från en stegvis ökning till den högre skattenivån.

Konsekvenser för transportbranschen och näringslivet

Transportsektorn står för merparten av den totala dieselförbrukningen i Sverige. År 1994 användes nästan 2 miljoner kubikmeter dieselolja för transportändamål av en total förbrukning på cirka 3 miljoner kubikmeter.

En energiskattehöjning för diesel beräknas belasta olika användningsområden inom transportsektorn på det sätt som framgår av figur 1. Huvuddelen av en dieselskattehöjning, ca 70 %, skulle belasta de tunga lastbilstransporterna. Om man höjer energiskatten enbart på högbeskattad dieselolja drabbas inte användningen utanför transportsektorn. Det finns möjligheter att undvika att en dieselhöjning drabbar sektorer man vill skydda.



Figur 1. Fördelning av en ökad dieselskattekostnad på användningsområden i transportsektorn (landtransporter exklusive arbetsmaskiner). Källa: SIKA.

Den totala kostnadsökningen för hela transportsektorn har beräknats uppgå till en knapp miljard kronor per år vid en höjning av energiskatten på diesel med 0,50 kr/l. En höjning med 0,20 kr/l kostar cirka 400 mkr.

Figur 2 visar att en skattehöjning med 0,50 kr/l enligt detta exempel skulle innebära en kostnadshöjning på i genomsnitt 3 % för åkerinäringen. I figur 3 visas den beräknade konstnadshöjningen inom olika näringsgrenar. Figuren bör dock tolkas med försiktighet. De totala transportkostnaderna som redovisas i figur 3 avser inte enbart vägtransporter. Dessutom bör påpekas att konkurrenssituationen skiljer sig mycket mellan de redovisade branscherna och att situationen för

enskilda företag kan avvika väsentligt från de redovisade genomsnittsvärdena.

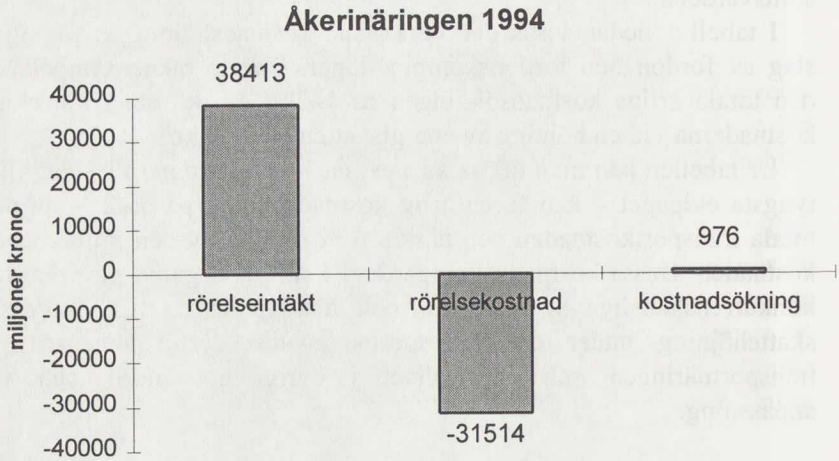
I tabell 1 nedan visas den beräknade kostnadshöjningen för olika slag av fordon och fordonskombinationer. I detta räkneexempel blir den totala årliga kostnadsökningen ca 1–2 % av de totala transportkostnaderna vid en höjning av energiskatten på 0,50 kr/l.

Ur tabellen kan man utläsa att t.ex. en 7-axlig timmerbil – det allra tyngsta ekipaget – kan få en årlig kostnadsökning på ca 2 % av den totala transportkostnaden och nästan 6 % ökning av den milberoende kostnaden. Dessa kostnadsökningar kan i sin tur negativt påverka den konkurrenskänsliga svenska trä- och massaindustrin. En successiv skattehöjning under en flerårsperiod skulle därför innebära att transportnäringen och näringslivet i övrigt ges möjligheter till anpassning.

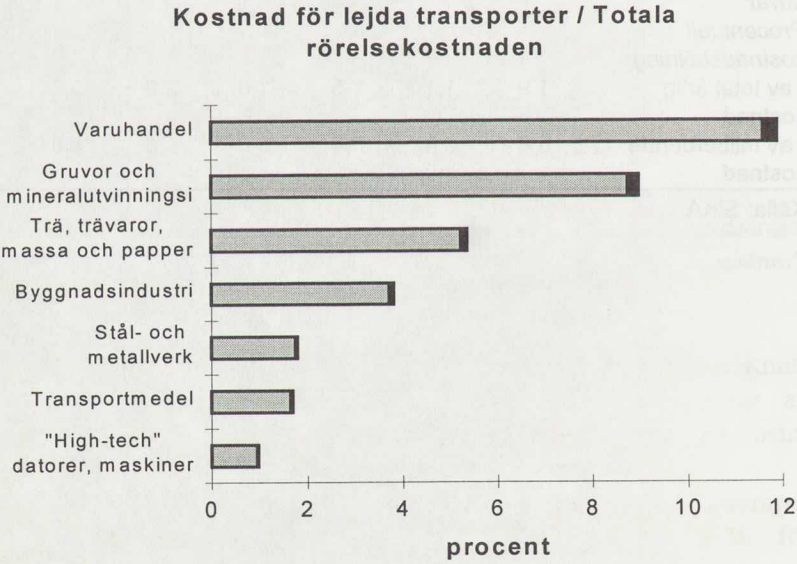
Tabell 1. Beräknade kostnadshöjningar för olika typer av lastfordonekipage vid en höjning av energiskatten på diesel med 0,50 kr/l.

	7-axlig timmer	7-axlig tankbil	5-axlig kylekip	7-axlig flak	7-axlig fjärr	3-axlig distr	2-axlig distr
Totalvikt	60	60	38	56	56	24	9
Kostnadshöjning, tkr/år	***36***	***11***	***15***	***17***	***27***	***4***	***3***
Procentuell kostnadshöjning:							
- av total årlig kostnad	1,9	1,1	1,5	1,6	2,0	0,7	0,7
- av milberoende kostnad	5,8	5,6	5,4	5,6	5,6	4,8	4,1

Källa: SIKA



Figur 2. Åkerinäringens resultat 1994 (>15 000 företag) samt beräknade kostnadsökningar vid en höjning av energiskatten på diesel med 0,50 kr/l. Källa: SCB och SIKA.



Figur 3. Kostnaden för lejda transporter i förhållande till de totala kostnaderna (grå markering) samt den beräknade kostnadsökningen (svart markering) inom olika näringslivsgrenar vid en höjning av energiskatten på diesel med 0,50 kr/l. Källa: SCB och SIKA.

Statsfinansiella konsekvenser

Vi har här endast kunnat göra ungefärliga uppskattningar av de statsfinansiella effekterna i transportsektorn. Det innebär att de beräknade effekterna bara omfattar sådana användningsområden där omärkt, högskattad diesel får användas.

Priselasticiteten för transportsektorns användning av diesel är låg. Det innebär att marginella förändringar av prisnivån endast i liten grad har betydelse för konsumtionsnivån, dvs. antalet körda mil påverkas knappast alls.

Den huvudsakliga anpassning som kan beräknas ske på längre sikt gäller snarare den specifika bränsleförbrukningen i fordonen än körsträckan. De tekniska möjligheterna att minska de tunga fordonens specifika bränsleförbrukning anses dock vara väsentligt mindre än för personbilar. Vi bedömer därför att de totala anpassningarna är relativt små även i ett längre perspektiv. För beräkningar av de statsfinansiella effekterna på kort sikt anser vi det därför försvarbart att anta att priselasticiteten är noll, dvs. ingen förändring alls av körsträckan på grund av höjt bränslepris.

En höjning av energiskatten på diesel med 0,50 kr/l skulle medföra ett positivt statsfinansiellt nettoutfall på cirka 800 mkr per år. Med en höjning på 0,20 kr/l blir nettointäkten för staten omkring 300 mkr.

En ökad momsintäkt skulle uppkomma endast för användningen av privata dieseldrivna personbilar. Denna intäkt har uppskattats till ca 7 mkr per år då skattehöjningen är genomförd fullt ut.

När man slutligen beräknar de statsfinansiella konsekvenserna av förändringar inom drivmedelsbeskattningen måste man ta hänsyn till även andra tänkbara förändringar som rör koldioxidskatten och skatten på biobaserade drivmedel. Vi har överslagsmässigt utgått från att det inte blir något statsfinansiellt överskott, men vi kommer att göra utförligare beräkningar i samband med vårt slutbetänkande.

Räkneexempel för fordonsskatt för ej dieseldrivna fordon

Detta räkneexempel visar hur våra föreslagna principer för fordonsskatten för ej dieseldrivna personbilar skulle kunna tillämpas.

För att av trafiksäkerhetsskäl styra mot en jämnare viktsfördelning av fordonsparken har vi räknat med en differentiering av fordonsskatten efter tjänstevikt enbart för fordon som väger över 1 400 kg. Detta innebär att skatten skulle öka för de lättaste och tyngsta fordonen jämfört med skattenivån i oktober 1996.

I dag är den lägsta fordonsskatten 585 kr per år för fordon som väger högst 900 kg. Sedan stiger fordonsskatten med 149 kr per påbörjat 100 kg.

Om man utgår från oförändrad genomsnittlig nivå på fordonsskatten skulle den bli omkring 1 030 kr/år för fordon med en tjänstevikt på högst 1 400 kg. Detta innebär att fordon som väger under 1 100 kg skulle få en högre skatt än i dag, vilket motsvarar knappt 31 % av personbilsparken, se tabell 2.

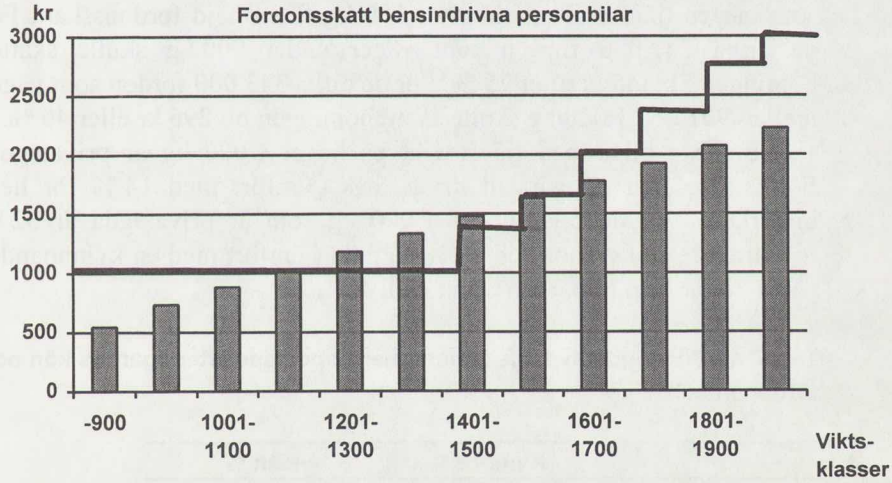
För fordon med tjänstevikt över 1 400 kg har vi räknat med att skatten, liksom i dag, stiger med vart påbörjat 100 kg. Med nuvarande regler är skatten 2 224 kr för ett fordon som väger högst 2 000 kg. I detta räkneexempel har vi utgått från att skatteskalan anpassas så att fordonsskatten för ett sådant fordon blir omkring 3 000 kr.

Exemplet illustreras i figur 5.6 och tabell 5.5.

Tabell 2. Antal personbilar i trafik 31.12.1995 fördelade efter tjänstevikt.

Vikt i kg	Antal bilar (1000)	Andel bilar (%)	Fordonsskatt, kr 96-10
0–799	35,9	1,0	585
800–899	211,8	5,8	585
900–999	343,4	9,5	734
1000–1099	479,2	13,2	883
1100–1199	475,9	13,1	1 032
1200–1299	490,1	13,5	1 181
1300–1399	710,5	19,6	1 330
1400–1499	581,9	16,0	1 479
1500–1599	189,7	5,2	1 628
1600–1699	49,8	1,4	1 777
1700–1799	27,5	0,8	1 926
1800–	34,3	0,9	
Summa	3 630,8	100	

Källa: SCB, 1996



Figur 4. Nuvarande fordonsskatt och räkneexempel för ej dieseldrivna bilar.

Tabell 3. Illustration till räkneexempel med fordonsskatter för ej dieseldrivna bilar.

	Fordonsskatt okt 96	Fordonskatt räkneexempel	Skillnad i fordonsskatt
1050 kg[1]	883	1 030	+147
1450 kg[2]	1 479	1 360	-119
1950 kg[3]	2 224	3 000	+776

1) Motsvarar ungefär en VW Golf
2) Motsvarar ungefär en Volvo 850
3) Motsvarar ungefär en Van eller personbilsminibuss

Fördelningseffekter

En ny viktdifferentiering av bensindrivna bilar i enlighet med detta räkneexempel skulle ge högre fordonskatter för både de lättaste och tyngsta fordonen.

Det finns cirka 3,6 miljoner personbilar i Sverige. Med en skatteskala enligt exemplet skulle knappt 1,1 miljoner fordon (29,5 %) som har en tjänstevikt på högst 1 100 kg få en höjd fordonsskatt. För de cirka 247 000 fordon som väger under 900 kg skulle skattehöjningen bli 445 kr eller 75 %. För de cirka 343 000 fordon som väger mellan 901 och 1 000 kg skulle skattehöjningen bli 296 kr eller 40 %.

De flesta bilar med tjänstevikt på högst 1 000 kg är privatägda. Företagsandelen uppgår till drygt 6 % (jämfört med 14 % för hela bilparken). Av de bilar under 1 000 kg som är privatägda är 52 % registrerade på kvinnor och 48 % på män (jämfört med en kvinnoandel på 31 % för hela bilparken). Se tabell 4.

Tabell 4. Bilar ägda av fysiska personer uppdelade efter ägarnas kön och fordonens vikt.

	Kvinnor %	Män %
– 999	52	48
1 000 – 1499	27	73
1 500 –	19	81
	31	69

Källa: SCB, 1996

Det har inte varit möjligt att redovisa viktsfördelningen relaterat till inkomstklasser, eftersom sådana bearbetningar kräver tillstånd av

Datainspektionen och tar längre tid att genomföra än vad vi har haft tillgång till.

Enligt detta räkneexempel skulle fordonsskatten höjas för fordon med en tjänstevikt över 1 500 kg. För fordon med en vikt mellan 1 501 och 1 600 kg (cirka 190 000 stycken) skulle skatten höjas med drygt 60 kr. Därefter skulle höjningarna bli högre.

Av tabell 4 framgår att de tyngsta fordonen till största delen ägs av män (av dem som ägs av fysiska personer). I dessa viktsklasser ägs dock många fordon av företag. Ungefär 43 % av de fordon som väger mer än 1 500 kg ägs av företag (jämfört med 14 % för hela fordonsparken).

Räkneexempel för fordonsskatt för dieseldrivna fordon

Vi har gjort motsvarande räkneexempel hur våra föreslagna principer för fordonsskatten på dieseldrivna personbilar skulle kunna tillämpas.

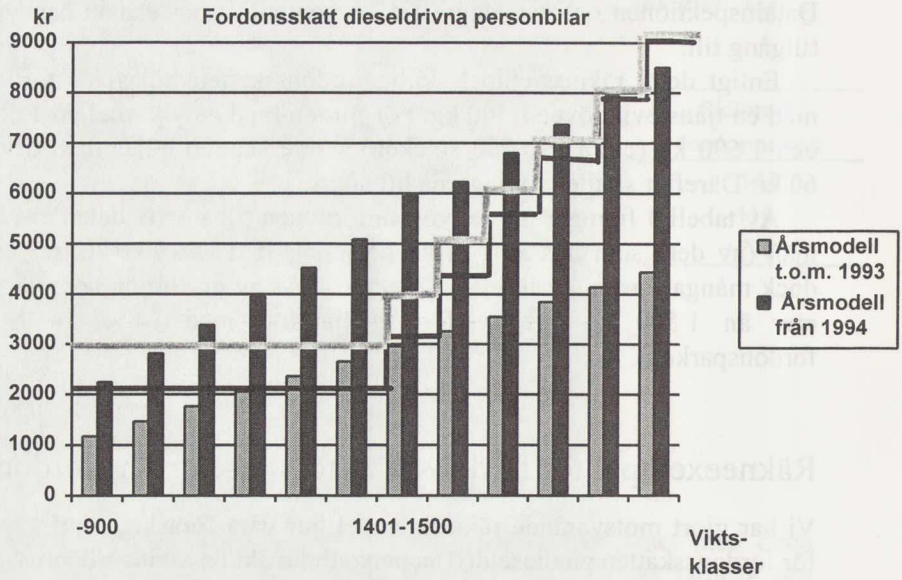
För dieselbilar är den lägsta skatten i dag 1 172 kr för fordon med tjänstevikten högst 900 kg. Skatten stiger därefter med 297 kr per påbörjat 100 kg. För fordon med årsmodell senare än 1993 är den lägsta skatten 2 245 kr, varefter den stiger med 569 kr per påbörjat 100 kg. Enligt våra föreslagna principer bör fordonsskatten justeras så att den inte blir beroende av fordonets årsmodell. Vi har gjort följande två räkneexempel.

I det första exemplet har vi utgått dels från en oförändrad genomsnittlig nivå för fordonsskatten för persondieselbilar, dels från att det inte ska finnas en viktsdifferentiering för fordon som väger högst 1 400 kg. I detta fall blir skatten cirka 2 100 kr för fordon som väger högst 1 400 kg. Detta skulle emellertid innebära en mycket kraftig skattesänkning för nya dieselbilar som väger kring 1 400 kg.

Vi har därför även gjort ett räkneexempel på en skattenivå på 3 000 kr. Vid tjänstevikter därutöver har vi då räknat med att fordonskatten ökar på motsvarande sätt som för bensindrivna fordon.

Med nuvarande regler är skatten 4 438 respektive 8 504 kronor för ett fordon som väger högst 2 000 kg. Vi har räknat med att skatteskalan anpassas så att fordonsskatten för ett sådant fordon skulle bli omkring 9 000 kr, dvs. en brantare skattekurva än i dag ovanför 1 400 kg.

De båda räkneexemplen illustreras i figur 5 och tabell 5.



Figur 5. Dagens fordonsskatt och två räkneexempel för dieseldrivna bilar 2 100 respektive 3 000 kr för fordon med högsta tjänstevikt 1 400 kg.

Tabell 5. Illustration av räkneexempel med nya fordonsskatter för dieselbilar.

	Skatt 96-10	*Skatt 2 100 kr upp till 1400 kg*	*Skillnad i skatt*	*Skatt 3 000 kr upp till 1400 kg*	*Skillnad i skatt*	*Skillnad i bränsleårs-kostnad*[4]
1050 kg[1]						
	1 765	2 100	+335	3 000	+1 245	+1 031
– 1993						
1994 –	3 383	2 100	-1 283	3 000	-383	+1 031
1450 kg[2]						
	2 953	3 250	+297	4 000	+1 047	+1 406
– 1993						
1994 –	5 659	3 250	-2 409	4 000	-1 659	+1 406
1950 kg[3]						
	4 438	9 000	+4 562	9 000	+4 562	+1 686
– 1993						
1994 –	8 504	9 000	+496	9 000	+496	+1 686

1) Motsvarar ungefär Peugeot 309 eller äldre VW Golf
2) Motsvarar ungefär en Volvo 740 GLE TD eller ny Mercedes 220 D
3) Motsvarar en Van eller personbilsminibuss
4) Räknat på en genomsnittlig körsträcka på 3 000 mil och en energiskattehöjning på 50 öre. Bränsleförbrukningen har antagits vara 0,55; 0,75 respektive 0,90 liter/mil.

Fördelningseffekter

Det finns ungefär 96 000 dieseldrivna personbilar i Sverige. Det motsvarar knappt 2,7 % av personbilsparken. Ungefär 22 % av dieselbilarna är företagsägda (jämfört med 14 % för totala personbilsparken). Det finns drygt 3 800 dieseldrivna taxibilar, dvs. 18 % av de företagsägda bilarna och 4 % av det totala antalet dieseldrivna personbilar.

En utjämning av skatteskillnaden mellan äldre och nyare bilar i enlighet med dessa räkneexempel drabbar dem hårt som har dieselbilar med årsmodell 1993 och äldre (drygt 89 000 bilar). Hårdast drabbas de som har äldre, tunga bilar.

Nästan hälften av dieselbilarna väger mellan 1 400 och 1 600 kg. För dessa bilar skulle inte skattehöjningarna för äldre fordon bli fullt så höga på grund av den nya principen om viktsdifferentiering. En bil som väger kring 1 450 kg (exempelvis Volvo 740 GLE TD) skulle t.ex. få en skattehöjning på 297 respektive 1 047 kr i de två räkneexemplena. För en ny bil i samma viktsklass skulle fordonsskatten minska med 2 409 respektive 1 659 kr. Av dieselbilarna mellan 1 400 och 1 600 kg

ägs 22 % av företag. De flesta taxibilarna väger mellan 1 400 och 1 800 kg.

Det finns mer än 10 000 dieselbilar som väger mindre än 1 000 kg. Dessa bilar är från år 1978 till 1984, dvs. relativt gamla. Dessa fordon skulle få en skattehöjning 632 respektive 1 532 kronor. Vi har otillräcklig kunskap om vilka som äger dessa dieselbilar, förutom att vi vet att de flesta är privatägda. Det säljs inga nya dieselbilar i Sverige som väger under 1 000 kg.

Räkneexempel för fordonsskatt på tunga fordon

Vi har gjort en grov beräkning av de totala externa kostnaderna för den tunga trafikens slitage och för de externa kostnaderna för utsläpp. Vi har i dessa uppskattningar räknat bort de kostnader som redan internaliserats i energiskatten på diesel enligt våra föreslagna principer för detta. Beräkningsresultaten framgår av tabell 6 nedan.

Tabell 6. Externa kostnader (utanför tätort) för slitage och utsläpp (exklusive koldioxid), omräknade efter standardiserade körsträckor till årsvärden för olika fordonsslag och miljöegenskaper. Kronor/år.

	Distr.bil 9 ton	*Distr. bil 24 ton*	*Semitrailer 40 ton[1] Europatrafik*	*60-tons[1] ekipage*	*Buss > 60 pass.*
Nuvarande skatt	*2 100*	*20 000*	*13 000*	*34 000*	*1 500*
Slitage	1 900	18 200	38 100	58 800	35 000
Utsläpp					
- Non-euro	11 100	15 900	103 100	88 100	35 400
- Euro I	7 700	11 000	71 300	60 900	24 500
- Euro II	3 900	5 600	36 400	31 100	12 500
- Euro III	2 100	3 000	19 300	16 500	6 600

[1] Den högre externa kostnaden för en 40-tons semitrailer, jämfört med ett 60-tons ekipage, beror på att semitrailern antas gå i internationell trafik och därför ha längre körsträcka.
Källa: SIKA

Den årliga fordonsskatten för de fordon och fordonskombinationer, som redovisas i tabellen, påverkas inte av det förslag till Eurovinjettskatt som nu diskuteras. Av tabellen framgår att de beräknade marginella slitagekostnaderna i stort sett täcks av gällande fordonsskatter för fordon utan släp eller påhängsvagn. Däremot är enbart slitagekostnaden för de nämnda fordonskombinationerna betydligt högre än nuvarande skatt.

I tabellen redovisas också en beräkning av kostnaderna för de marginella utsläppen. Vi har då räknat bort de externa kostnaderna för utsläpp som redan internaliserats i energiskatten på diesel. Det framgår av tabellen att de externa kostnaderna för utsläpp, som inte är internaliserade, i vissa fall kan vara mycket stora.

I tabell 7 nedan redovisas den höjning som skulle behöva göras av den årliga fordonsskatten för olika fordonsslag om man skulle internalisera de externa kostnaderna för slitage och utsläpp (utom koldioxid). Som nyss nämnts har vi räknat bort de externa kostnaderna för utsläpp som redan internaliserats i energiskatten på diesel.

Tabell 7. Erforderliga förändringar av nuvarande årliga fordonsskatt för olika fordonsslag och miljöegenskaper för att internalisera externa kostnader (utanför tätort) för slitage och utsläpp (exklusive koldioxid). Kronor/år.

	Distr bil 9 ton	*Distr bil 24 ton*	*Semitrailer 40 ton, Europatrafik*	*60-tons ekipage 7 axlar*	*Buss > 60 pass.*
Nuvarande skatt	*2 100*	*20 000*	*13 000*	*34 000*	*1 500*
Non-Euro	10 500	14 100	128 200	112 900	68 800
Euro I	7 000	9 200	96 400	85 700	57 900
Euro II	3 300	3 800	61 500	55 900	45 900
Euro III	1 400	1 200	44 400	41 300	40 000

Källa: SIKA

Sammanfattningsvis skulle en internalisering i fordonsskatten av de marginella externa kostnaderna (utanför tätort) för slitage och utsläpp (utom koldioxid) behöva medföra kraftiga höjningar av fordonsskatten; i många fall skulle fordonsskatten behöva mer än fördubblas.

För de tunga distributionsfordonen och även för de lättare med bra miljöegenskaper skulle skattehöjningarna bli relativt måttliga. För de tyngre fordonskombinationerna däremot skulle en betydande skattehöjning krävas, även om man använder ur miljösynpunkt bästa teknik (Euro III, ännu inte beslutad i EU). Det beror på att dessa fordon har en hög slitagekomponent i de externa kostnaderna, som inte är internaliserad i den nuvarande fordonsbeskattningen.

Om man fullt ut skulle genomföra de höjningar av de fasta fordonsskatterna, som vi redovisat här, skulle transportkostnaderna på landsväg öka. Vi har beräknat vad denna kostnadshöjning skulle innebära i förhållande till den totala årskostnaden för några typer av fordon, se tabell 8. Tabellen visar den uppskattade kostnadshöjningen i

procent av totalkostnaden. Dessa kostnadshöjningar skulle antingen stanna kvar i transportnäringen eller föras vidare till transportköparna.

Tabell 8. Beräknad höjning av den totala årskostnaden till följd av höjd fordonsskatt för att internalisera slitage och utsläpp (utom koldioxid) enligt tabell 7 ovan. Fyra fordonsslag vid olika miljöegenskaper. Kostnadshöjning i procent.

	Distr. bil 9 ton	*Distr bil 24 ton*	*Semitrailer 40 ton*	*60 ton 7 axlar*
Kostnadshöjning till följd av höjd skatt på diesel	*0,7*	*0,7*	*1,5*	*1,7*
Kostnadshöjning på grund av höjd fordonsskatt:				
Non-Euro	2,6	2,3	12,8	7,5
Euro 1	1,8	1,5	9,6	5,7
Euro 2	0,8	0,6	6,2	3,7
Euro 3	0,4	0,2	4,4	2,8

Källa: SIKA

Av tabell 8 framgår att en höjning av fordonsskatten för att internalisera externa kostnader (utanför tätort) för slitage och utsläpp (utom koldioxid) i de flesta fall skulle få betydligt större konsekvenser för totalkostnaden än en höjning på energiskatten på diesel på 20–50 öre/liter, som tidigare redovisats i ett räkneexempel. En höjd energiskatt enligt detta exempel skulle endast ha en större eller likvärdig – och då ganska obetydlig – effekt på kostnadsnivån för distributionsfordon.

De skattenivåer som en höjd fordonsskatt för tunga fordon skulle innebära enligt detta räkneexempel framgår av tabell 9. I tabellen redovisas de gällande fordonsskatterna och vilka skattehöjningar som skulle krävas för att internalisera de externa kostnaderna för slitage och utsläpp (utom koldioxid). Stora skattehöjningar kan komma i konflikt med gällande eller kommande EG-regler om maximiskatter för tunga fordon.

Tabell 9. Totala årliga fordonsskatter för olika fordonsslag och miljöegenskaper om man skulle internalisera externa kostnader (utanför tätort) för slitage och utsläpp (utom koldioxid). Kronor/år.

	Distr. bil 9 ton	*Distr. bil 24 ton*	*Semitrailer 40 ton*	*60-ton 7 axlar*	*Buss > 60 pass.*
Non-Euro	13 000	34 100	141 200	146 900	70 000
Euro I	9 500	29 200	109 400	119 700	59 000
Euro II	5 800	23 800	74 500	89 900	47 000
Euro III	3 900	21 200	57 400	75 300	42 000

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan - hur går det? U.
2. Samverkansmönster i svensk forsknings-finansiering. U.
3. Fritid i förändring. Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
8. Batterierna - en laddad fråga. M.
9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
10. Forskning för vår vardag. C.
11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
12. Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. Fi.
13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
14. Budgetlag - regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
17. Bättre trafik med väginformatik. K.
18. Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
22. Inflytande på riktigt - Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
25. Från massmedia till multimedia - att digitalisera svensk television. Ku.
26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
29. Forskning och Pengar. U.
30. Borgenärsbrotten - en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
35. Kriminalunderrättelseregister DNA-register. Ju.
36. Högskola i Malmö. U.
37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
38. Nationalstadsparker. M.
39. Rapport från klimatdelegationen 1995. Klimatrelaterad forskning. M.
40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
41. Statens maritima verksamhet. Fö.
42. Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. UD.
43. Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. UD.
44. Översyn av skatteflyktslagen. Reformerat förhandsbesked. Fi.
45. Presumtionsregeln i expropriationslagen. Ju.
46. Enskilda vägar. K.
47. Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. U.
48. Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. N.
49. Regler för handel med el. N.
50. Förbud mot vapen på allmän plats m.m. Ju.
51. Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäk-ring - alternativ och förslag. A.
52. Precisering av handelsändamålet i detaljplan. M.
53. Kalkning av sjöar och vattendrag.M.
54. Kooperativa möjligheter i storstadsområden. S.
55. Sverige, framtiden och mångfalden. A.
55. På väg mot egenföretagande. A.
55. Vägar in i Sverige. A.
56. Hälften vore nog - om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. A.
57. Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. Fi.
58. Finansieringen av det civila försvaret. Fö.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

59. Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. UD.
60. Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. UD.
61. Olika länder - olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. UD.
62. EU, konsumenterna och maten - Förväntningar och verklighet. Jo.
63. Medicinska undersökningar i arbetslivet. A.
64. Försäkringskassan Sverige - Översyn av socialförsäkringens administration. S.
65. Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. Jo.
66. Utvärderat personval. Ju.
67. Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. Fi.
68. Några folkbokföringsfrågor. Fi.
69. Kompetens och kapital + bilaga. N.
70. Samverkan mellan högskolan och näringslivet. N.
71. Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. In.
72. Rättspsykiatriskt forskningsregister. S.
73. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet. Volym 1 - En granskning. M.
73. Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 1 - An Assessment. M.
74. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet. Volym 2 - Faktaredogörelser. M.
74. Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 2 - Descriptions. M.
75. Värden i folkhögskolevärlden. U.
76. EU:s regeringskonferens - procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. UD.
77. Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. Fi.
78. Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. N.
79. Översyn av revisionsreglerna. Fi.
80. Viktigt meddelande. Radio och TV i Kris och Krig. Ku.
81. Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. Fi.
82. En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. K.
83. Allmänt pensionssparande. S.
84. Ekobrottsforskning. Ju.
85. Egon Jönsson - en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. S.
86. Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. Fö.
87. Tredimensionell fastighetsindelning. Ju.
88. Kameraövervakning. Ju.
89. Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. N.
90. Sammanhållet studiestöd. U.
91. Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer - En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster. S.
92. IT i miljöarbetet. M.
93. Ny yrkestrafiklagstiftning. K.
94. Nationell teleadresskatalog. K.
95. Botniabanan. K.
96. Strukturförändring och besparing. En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. Fö.
97. Effektivare försvarsfastigheter! Utvärdering av en reform. Fö.
98. Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. Fö.
99. Avveckling med inlärning. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. Fö.
100. Ett nytt system för skattebetalningar. Del A. Ett nytt system för skattebetalningar. Del B. Författningsförslag, författningskommentarer och bilagor. Fi.
101. Kärnavfall - teknik och platsval. KASAMs yttrande över SKBs FUD-Program 95. M.
102. TUFF - Teckenspråksutbildning för föräldrar. U.
103. Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling. Del 1 och 2. M.
104. Konsumentskydd på elmarknaden. C.
105. Att främja donationer till universitet och högskolor. U.
106. EU och Sverige - från Kiruna till Malmö. Sammanfattning av fyra regionala möten 1995-96. UD.
107. Union utan gränser - konsekvenser, möjligheter, problem. Sammanfattning av ett seminarium i november 1995. UD.
108. Konsumenterna och miljön. C.
109. Från åkerlotter till Paradis - ett delbetänkande från Utredningen om universitetsfastigheter m.m. angående överlåtelser och tomträttsupplåtelser av vissa högskolefastigheter. Fi.
110. Inför ett Svenskt kulturnät - IT och framtiden inom kulturområdet. Ku.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

111. Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. C
112. Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. M.
113. En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. S.
114. En körkortsreform. K.
115. Barnkonventionen och utlänningslagen. S.
116. Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. Fi.
117. Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. Fi.
118. Station Stockholm Nord. K.
119. Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. Fi.
120. Högskolan i Malmö - Slutbetänkande. U.
121. Spår, miljö och stadsbild i centrala Stockholm. K.
122. Kunskapssyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande. U.
123. Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. Fö.
124. Miljö för en hållbar hälsoutveckling. Betänkande. Förslag till nationellt handlingsprogram. S. Bilaga 1. Miljörelaterade hälsorisker. S. Bilaga 2. Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet. S. Environment for Sustainable Health Development - an Action Plan for Sweden. S.
125. Droger i trafiken. Ju.
126. Doping i folkhälsoperspektiv. Del A och Del B. S.
127. Folkbildningens institutioner. U.
128. Skyddet av kulturmiljön. En översyn av kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn. Ku.
129. Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. In.
130. De två kulturerna. Rapporter av Klaus Richard Böhme, Bo Huldt, Carl-Einar Stålvant samt Kent Zetterberg. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
131. Extern värdering av hot och förmåga. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
132. Det stora och snabba greppet. Om LEMO-reformens metoder och resultat. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
133. Jämställd vård. Olika vård på lika villkor. S.
134. Jämställd vård. Möten i vården ur ett tvärvetenskapligt perspektiv. S.
135. Fibromyalgi och Duchennes muskeldystrofi. Kunskapsläge och behov av framtida FoU. S.
136. Effekter av EU:s jordbrukspolitik. Jo.
137. Kommunalförbund och gemensam nämnd - två former för kommunal samverkan. In.
138. Ny behörighetsreglering på hälso- och sjukvårdens område m.m. S.
139. Skatt på avfall. Fi.
140. KO:s biträde åt enskilda. In.
141. Vårdavgifter vid rättspsykiatrisk vård, m.m. S.
142. Länsstyrelsernas roll i infrastrukturplaneringen. K.
143. Krock eller möte - Om den mångkulturella skolan. U.
144. Ökad konkurrens i handeln med livsmedel. N.
145. Arbetstid längd,förläggning och inflytande + bilagedel. A.
146. Att återerövra vardagen. S.
147. Övergångsbestämmelser till miljöbalken. M.
148. Översyn av förvärvslagen och hyreslagen Borgen och pant. Ju.
149. Elberedskapen. Författningsfrågor. N.
150. En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring. A.
151. Bidrag genom arbete - En antologi. S.
152. Gruvorna och framtiden. N.
153. Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden. M.
154. Tre rapporter om studiecirklar. U.
155. Omtankar om vattendrag ett nytt angreppssätt. M.
156. Bostadspolitik 2000 - från produktions- till boendepolitik + Särtryck + Bilaga. In.
157. Översyn av redovisningslagstiftningen. Ju.
158. Sverige och EMU. Fi.
159. Folkbildningen - en utvärdering. U.
160. Bouppteckningar och arvsskatt. Ju.
161. Rätt att flytta - en fråga om bemötande av äldre. S.
162. På medborgarnas villkor - en demokratisk infrastruktur + bilaga. In.
163. Behov och resurser i vården - en analys. S.
164. Livslångt lärande i arbetslivet - steg på vägen mot ett kunskapssamhälle. Ett underlag för debatt. U.
165. Ny kurs i trafikpolitiken. Delbetänkande om beskattning av vägtrafiken. K.

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

Justitiedepartementet

Kriminalunderrättelseregister DNA-register. [35]
Elektronisk dokumenthantering. [40]
Presumtionsregeln i expropriationslagen.[45]
Förbud mot vapen på allmän plats m.m. [50]
Utvärderat personval. [66]
Ekobrottsforskning. [84]
Tredimensionell fastighetsindelning. [87]
Kameraövervakning. [88]
Droger i trafiken. [125]
Översyn av förvärvslagen och hyreslagen
Borgen och pant. [148]
Översyn av redovisningslagstiftningen. [157]
Bouppteckningar och arvsskatt. [160]

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]
Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]
Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. [42]
Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. [43]
Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. [59]
Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. [60]
Olika länder - olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. [61]
EU:s regeringskonferens - procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. [76]
EU och Sverige - från Kiruna till Malmö. Sammanfattning av fyra regionala möten 1995-96. [106]
Union utan gränser - konsekvenser, möjligheter, problem. Sammanfattning av ett seminarium i november 1995. [107]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]
Statens maritima verksamhet. [41]
Finansieringen av det civila försvaret. [58]
Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. [86]
Strukturförändring och besparing. En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. [96]
Effektivare försvarsfastigheter! Utvärdering av en reform. [97]
Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. [98]
Avveckling med inlärning. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. [99]
Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. [123]
De två kulturerna. Rapporter av Klaus Richard Böhme, Bo Huldt, Carl-Einar Stålvant samt Kent Zetterberg. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [130]
Extern värdering av hot och förmåga. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [131]
Det stora och snabba greppet. Om LEMO-reformens metoder och resultat. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [132]

Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]
Kooperativa möjligheter i storstadsområden. [54]
Försäkringskassan Sverige - Översyn av socialförsäkringens administration. [64]
Rättspsykiatriskt forskningsregister. [72]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Kommunikationsdepartementet

Finansdepartementet

Utbildningsdepartementet

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Ny kurs i trafikpolitiken

Delbetänkande av Kommunikationskommittén om beskattning av vägtrafiken

Principer för vägtrafikbeskattningen

Hur man inom vägtrafikområdet styr mot samhällets mål för miljö och trafiksäkerhet och mot ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av transportapparaten genom ekonomiska styrmedel och regleringar. Förslag till principer för vägtrafikbeskattningen.

Delbetänkandet är ett underlag för den särskilda utredare som ska se över beskattningen av vägtrafiken för såväl lätta som tunga fordon.

Kommunikationskommittén

(K1995:01) är en parlamentarisk kommitté med ledamöter från samtliga riksdagspartier. I sitt slutbetänkande kommer kommittén att behandla samtliga trafikslag och presentera ett förslag till ny trafikpolitik.

SOU 1996:165

FRITZES

Postadress: 106 47 Stockholm
Fax 08-690 91 91, Telefon 08-690 91 90

ISBN 91-38-20420-7
ISSN 0375-250X