



Statens offentliga utredningar  
1998:169  
Kommunikationsdepartementet

# Miljöstyrande vägavgifter i tätort



**Ur KB:s samlingar**

Digitaliserad år 2015



National Library  
of Sweden

**SOU** 1998:169

Betänkande av Utredningen med uppdrag att lämna förslag  
till en lagstiftning för miljöstyrande vägavgifter i tätort  
Stockholm 1998



Statens offentliga utredningar  
1998:169  
Kommunikationsdepartementet

# Miljöstyrande vägavgifter i tätort



Ett förslag till lagstiftning

**SOU** 1998:169

Betänkande av Utredningen med uppdrag att lämna förslag  
till en lagstiftning för miljöstyrande vägavgifter i tätort  
Stockholm 1998

Ref k

Occ 56



Statens offentliga utredningar  
1998:169  
Kommunikationsdepartementet

# Miljöstyrande vägavgifter i tätort

Ett förslag till lagstiftning

Betänkande av Utredningen med uppdrag att lämna förslag  
till en lagstiftning för miljöstyrande vägavgifter i tätort  
Stockholm 1998

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

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

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

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

Broschyren kan beställas hos:

Information Rosenbad  
Regeringskansliet  
103 33 Stockholm  
Fax: 08-405 42 95  
Telefon: 08-405 47 29

Omslag: Grindslanten av August Malmström

Foto: Daniel Philipson, Bukowskis

Stockholm 1998

Tryck: Elanders Graphic Systems AB, Göteborg 1999

ISBN 91-38-21101-7

ISSN 0375-250X

## Till statsrådet och chefen för Näringsdepartementet

Regeringen bemyndigade den 28 augusti 1997 chefen för Kommunikationsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag till en lagstiftning för miljöstyrande vägavgifter i tätort, dir. 1997:98. Samma dag förordnades lagmannen Anders Iacobæus till särskild utredare.

Till experter att biträda utredningen förordnades den 29 oktober 1997 kammarrättsassessorn Petter Classon, Finansdepartementet, departementssekreteraren Katarina Elofsson, Miljödepartementet, departementssekreteraren Åsa Johannesson, Finansdepartementet, kanslirådet Ulf Lundin, Kommunikationsdepartementet, civilingenjören Bengt Skagersjö, Svenska kommunförbundet, samt hovrättsassessorn Jan Stålhandske, Kommunikationsdepartementet. Katarina Elofsson entledigades den 9 november 1998. Samma dag förordnades departementssekreteraren Björn Nilsson, Miljödepartementet, till expert.

Till sekreterare förordnades den 1 november 1997 hovrättsassessorn Christina Brockmeyer.

Utredningen har haft fortlöpande kontakter med företrädare för Vägverket.

Mitt uppdrag är slutfört och jag får härmed överlämna betänkandet Miljöstyrande vägavgifter i tätort, ett förslag till en lagstiftning.

Särskilda yttranden har lämnats av Petter Classon och Åsa Johannesson samt av Bengt Skagersjö.

Stockholm i januari 1999

*Anders Iacobæus*

*/Christina Brockmeyer*



# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>11</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>19</b>
1 Förslag till lag om miljöstyrande vägavgifter i tätort.....	19
2 Förslag till förordning om miljöstyrande vägavgifter i tätort.....	24
3 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.....	26
4 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning.....	27
<b>1 Utredningens direktiv m.m.</b> .....	<b>29</b>
<b>2 Tidigare överväganden rörande avgifter för biltrafik</b> .....	<b>31</b>
2.1 Inledning.....	31
2.2 Proposition 1987/88:50 om trafikpolitiken inför 1990-talet.....	31
2.3 Storstadstrafikkommittén, STORK.....	32
2.4 Storstadsöverenskommelserna m.m.....	32
2.5 Vägtullsutredningen och bakgrunden till utredningen om miljöstyrande vägavgifter i tätort.....	33
2.6 Trafik- och klimatkommittén, TOK.....	33
2.7 Kommunikationskommittén, KOMKOM.....	34
2.8 EG-kommissionens grönbok "För en rättvis och effektiv prissättning av transportsektorn".....	34
2.9 EG-kommissionens vitbok "Rättvisa trafikavgifter: En modell för ett stegvist införande av gemensamma avgiftsprinciper för transportinfrastruktur i EU".....	35
<b>3 Termer och begrepp</b> .....	<b>37</b>
3.1 Inledning.....	37



3.2	Road Pricing.....	37
3.3	Internalisering .....	37
3.4	Principer för avgiftsupptagning .....	38
3.5	Betalningsmetoder .....	38
3.5.1	Manuell betalning .....	39
3.5.2	Elektronisk börs .....	39
3.5.3	Centralt konto.....	39
3.6	Kommunikationsteknik.....	39
<b>4</b>	<b>Internationell utblick .....</b>	<b>41</b>
4.1	Inledning .....	41
4.2	Avgifter för motorvägsutnyttjande.....	42
4.3	Avgiftsupptagning i städer .....	42
4.4	Forsknings-, utvecklings- och försöksprojekt.....	43
4.4.1	Telepass, Italien .....	44
4.4.2	TIS, Frankrike .....	44
4.4.3	Rekening Rijden, Spitsbijdrage, Nederländerna.....	44
4.4.4	Tauernautobahn, Ökopunkte, Österrike.....	44
4.4.5	A 555-försöken Bonn/Köln, Tyskland.....	45
4.4.6	Storbritannien.....	45
4.4.7	Gemensamma FoU-projekt.....	46
4.5	Initiativ inom EU.....	46
4.5.1	EG-kommissionen vitbok ”Rättvisa trafikavgifter: En modell för ett stegvist införande av gemensamma avgiftsprinciper för transportinfrastruktur i EU” .....	46
4.5.2	Eurovinjettsystemet.....	47
4.6	Standardisering.....	48
4.7	Harmonisering.....	48
4.8	Nya planer .....	49
<b>5</b>	<b>Olika syften med vägavgifter.....</b>	<b>51</b>
5.1	Inledning .....	51
5.2	Finansiering.....	51
5.3	Internalisering .....	52
5.4	Internalisering utifrån fastställda miljömål.....	54
<b>6</b>	<b>Krav på ett system för miljöstyrande vägavgifter .....</b>	<b>57</b>
6.1	Inledning .....	57
6.2	Systemet skall vara lätt att förstå och använda för trafikanterna .....	57
6.3	Systemet skall innebära rimliga kostnader.....	58
6.4	Systemet skall vara trafiksäkert.....	58

6.5	Systemet skall vara rättvist.....	58
6.6	Systemet skall vara effektivt och pålitligt.....	59
6.7	Systemet skall innebära erforderliga hänsyn till kraven på personlig integritet.....	59
6.8	Systemet skall vara utvecklingsbart och flexibelt.....	60
6.9	Systemet skall tillåta ett lokalt inflytande.....	60
6.10	Sammanvägning.....	60
<b>7</b>	<b>Konstitutionella aspekter på miljöstyrande vägavgifter.....</b>	<b>63</b>
7.1	Inledning .....	63
7.2	Miljöstyrande vägavgifter – skatt eller avgift.....	63
7.2.1	Statlig eller kommunal skatt.....	65
7.2.2	Slutsatser .....	65
7.3	Verkställighetsföreskrifter – en väg till kommunalt inflytande?.....	66
7.3.1	Definition av verkställighetsföreskrifter .....	66
7.3.2	Exempel på godtagna verkställighetsföreskrifter.....	67
7.3.3	Exempel på icke godtagbara verkställighetsföreskrifter...	68
7.3.4	Slutsatser .....	69
7.4	Utredningens förslag till kommunalt inflytande – lokala bestämmelser.....	69
7.4.1	En lagstiftning i två steg.....	70
7.4.2	Intäkterna tillförsäkras kommunerna.....	71
<b>8</b>	<b>Miljöaspekter .....</b>	<b>73</b>
8.1	Inledning .....	73
8.2	Trängsel.....	73
8.3	Olyckor.....	74
8.4	Buller.....	74
8.5	Utsläpp av giftiga ämnen – luftföroreningar.....	76
8.6	Den yttre miljön .....	78
8.7	Mikrovågor .....	78
8.8	Slutsatser .....	80
<b>9</b>	<b>Integritetsaspekter på miljöstyrande vägavgifter – registrering, övervakning och kontroll.....</b>	<b>81</b>
9.1	Inledning .....	81
9.2	Registrering.....	82
9.3	Övervakning.....	83
9.4	Övrig kontroll.....	85
9.5	Slutsatser .....	85

<b>10</b>	<b>Skatterättsliga konsekvenser.....</b>	<b>87</b>
10.1	Inledning .....	87
10.2	Avdragsrätt.....	87
10.2.1	Resor till och från arbetet.....	87
10.2.2	Resor i tjänsten och i näringsverksamhet.....	87
10.3	Mervärdesskatt.....	88
<b>11</b>	<b>Utformning av system för miljöstyrande vägavgifter – tre tänkbara principer .....</b>	<b>89</b>
11.1	Inledning .....	89
11.2	Tillträdesprincipen .....	89
11.2.1	Betalningsmetoder .....	90
11.2.2	Kontrollmetoder.....	90
11.2.3	För- och nackdelar med tillträdesprincipen .....	91
11.3	Vistelseprincipen.....	91
11.3.1	Kontrollmetoder .....	91
11.3.2	För- och nackdelar med vistelseprincipen .....	91
11.4	Färdvägsprincipen.....	92
11.4.1	För- och nackdelar med färdvägsprincipen.....	92
11.5	Vilken princip är att föredra?.....	92
11.5.1	Tillträdesprincipen eller vistelseprincipen.....	93
11.5.2	Slutsatser .....	94
<b>12</b>	<b>Utredningens förslag till lagreglering av miljöstyrande vägavgifter.....</b>	<b>95</b>
12.1	Lagregler för avgiftssystemet.....	95
12.2	Vilka fordon som omfattas av betalningsskyldigheten ....	96
12.3	Tänkbara differentieringar .....	97
12.4	Betalningsmetoder .....	97
12.4.1	Manuell betalning .....	97
12.4.2	Automatisk betalning.....	98
12.5	Kontroll av att betalning sker och sanktioner vid utebliven betalning.....	98
12.6	Överklagande m.m.....	100
<b>13</b>	<b>Generella kommittédirektiv .....</b>	<b>101</b>
13.1	Inledning .....	101
13.2	Offentliga åtaganden (dir. 1994:23).....	101
13.3	Regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50) .....	102
13.4	Jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124).....	102

13.5	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).....	104
13.6	Företagsregler .....	104
<b>14</b>	<b>Författningskommentar.....</b>	<b>107</b>
14.1	Lag om miljöstyrande vägavgifter i tätort.....	107
	<b>Särskilda yttranden .....</b>	<b>119</b>
	<b>Litteratur- och källförteckning .....</b>	<b>125</b>
	<b>Bilagor: .....</b>	<b>129</b>
	Bilaga 1 Kommittédirektiv 1997:98.....	129
	Bilaga 2 Sammanfattning på engelska .....	133



## Sammanfattning

Utredningen presenterar ett förslag till en lagstiftning om miljöstyrande vägavgifter i tätort. I det följande ges en sammanfattning av betänkandet. Sammanfattningen följer betänkandets avsnittsindelning.

### Utredningens direktiv m.m.

Utredningens uppdrag har varit att lämna förslag till en generell lagstiftning för miljöstyrande vägavgifter i tätort samt att överväga och lämna förslag till hur denna generella lagstiftning kan kompletteras med särskilda regler för miljöstyrande vägavgifter i en enskild tätort. Utgångspunkten för uppdraget har varit att lagstiftningen bör vara utformad så att det klart framgår att införandet av ett avgiftssystem skall ske genom respektive kommuns beslut och att det också är respektive kommuns ansvar att utforma och förändra avgiftssystemet inom de ramar lagen ställer upp. Den centrala uppgiften har varit att analysera de konstitutionella förutsättningarna för ett miljöstyrande vägavgiftssystem, särskilt för att ge kommunerna rätt att besluta om miljöstyrande vägavgifter. En annan uppgift har varit att belysa hur integriteten för den enskilde kan säkras vid tillämpning av en sådan lagstiftning.

### Tidigare överväganden rörande avgifter för biltrafik

I avsnitt 2 redovisar vi kortfattat olika överväganden som gjorts tidigare angående avgifter för biltrafik framför allt i tätorterna. Vi redogör för uttalanden i bl.a. prop. 1987/88:50 om trafikpolitiken inför 1990-talet och Storstadstrafikkommitténs delbetänkande Storstadstrafik 3, Bilavgifter, SOU 1989:43, samt Kommunikationskommitténs slutbetänkande Ny kurs i trafikpolitiken, SOU 1997:35. Vidare redovisas EG-kommissionens grönbok "För en rättvis och effektiv prissättning av transportsektorn" och vitboken "Rättvisa trafikavgifter: En modell för

ett stegvist införande av gemensamma avgiftsprinciper för transportinfrastruktur i EU”.

## Termer och begrepp

I avsnitt 3 förklaras några vanliga benämningar på olika avgiftsprinciper, betalningsmetoder, kommunikationstekniska lösningar m.m. Några av dessa benämningar är följande.

*Tillträdesavgift* eller *passageavgift*, som innebär att trafikanten betalar för att få tillträde till ett vägavsnitt såsom gatunätet i en stad, en motorväg, en bro eller en tunnel.

*Vistelseavgift*, som innebär att trafikanten betalar för att vistas inne i ett definierat område.

*Färdvägsrelaterad avgift*, som innebär att trafikanten fortlöpande betalar för körd vägsträcka.

*Fordonsenhet*, som är en elektronisk enhet inne i fordonet som möjliggör elektronisk kommunikation med omvärlden.

## Internationell utblick

Innehållet i avsnitt 4 syftar till att ge en kort utblick över vad som sker utomlands. Avsnittet är uppdelat enligt följande.

- Avgifter för motorvägsutnyttjande
- Avgiftsupptagning i städer
- Forsknings-, utvecklings- och försöksprojekt
- Initiativ inom EU
- Standardisering
- Harmonisering
- Nya planer.

Avgifter för användande av vägtransportsystem är en fråga som står högt på dagordningen internationellt, inte minst inom EU. Det senaste initiativet inom EU är de uttalanden som görs i den ovan angivna vitboken i vilken det framhålls som angeläget att utveckla metoder för system med differentierade vägavgifter i städerna.

## Olika syften med vägavgifter

I avsnitt 5 redogör vi för de olika syften man kan ha för att ta ut avgifter för rätten att få framföra fordon på en väg. I de diskussioner som förs och som har förts tidigare om sådana avgifter kan två

huvudsakliga syften urskiljas, nämligen finansiering och miljöstyrning genom internalisering av vägtrafikens externa kostnader. Praktiskt taget samtliga nu existerande avgiftssystem i Europa har till syfte att åstadkomma finansiering.

När man talar om att internalisera vägtrafikens externa kostnader menar man att man med hjälp av avgifter försöker åstadkomma att de enskilda trafikanterna får bära samtliga eller i vart fall merparten av de kostnader som vägtrafiken ger upphov till. Utöver de kostnader som direkt belastar de enskilda trafikanterna, dvs. interna kostnader, medför vägtrafiken kostnader för infrastruktur, olyckor och negativ påverkan på miljön. Genom internalisering görs även sådana kostnader interna. Det kan emellertid konstateras att genomförandet av en internalisering innebär en hel del praktiska problem. Ett annat, mer praktiskt tillvägagångssätt, är att i stället basera värderingen av miljön på redan bestämda miljömål.

Vårt uppdrag handlar om att använda avgifter för att påverka trafiken. En förändring bör ske i riktning mot de miljömål som man vill uppnå. Hittills har dock, bortsett från något enstaka undantag, inte något avgiftssystem med detta som sitt primära syfte tagits i bruk. Det pågår emellertid flera utredningar i bl.a. europeiska länder om hur sådana system skulle kunna utformas.

Fördelen med sådana avgiftssystem är att de inte ställer några krav på att generera intäkter och att de i princip inte kräver att man tar hänsyn till andra faktorer än sådana som leder till just det resultat man vill uppnå. För att ett system skall vara möjligt att genomföra är det emellertid viktigt att även bestämmandet av avgifterna uppfyller vissa andra krav och då framför allt att avgifterna upplevs som ändamålsenliga.

## Krav på ett system för miljöstyrande vägavgifter

I avsnitt 6 redovisas de krav som utredningen anser att ett system för miljöstyrande vägavgifter bör uppfylla, framför allt för att man skall uppnå acceptans för avgifterna.

Vi framhåller att systemet bl.a. skall vara lätt att förstå och använda för trafikanterna och att det skall innebära rimliga kostnader. Det skall dessutom uppfylla erforderliga krav på trafiksäkerhet, rättvisa och personlig integritet m.m.



## Konstitutionella aspekter på miljöstyrande vägavgifter

Utredningen har som en av sina främsta uppgifter haft att analysera de konstitutionella frågor som ett system med miljöstyrande vägavgifter ger upphov till. Denna analys görs i avsnitt 7.

Den första konstitutionella frågan är om den miljöstyrande vägavgiften skall definieras som en skatt eller en avgift. Gränsen mellan skatter och avgifter är flytande, men en skatt kan karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation medan en avgift är en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna. Det som är avgörande för om de miljöstyrande vägavgifterna kan betraktas som avgifter i statsrättslig mening är om den aktuella motprestationen, dvs. rätten att föra bil på gator och vägar inom ett visst område, kan anses vara av sådan art att den miljöstyrande vägavgiften kan betraktas som en avgift. Med hänsyn bl.a. till att motprestationen ifråga inte kan anses vara tillräckligt specificerad och individuellt bestämd anser utredningen att den miljöstyrande vägavgiften inte kan definieras som en avgift utan måste betraktas som en skatt. Främst med hänsyn till att en kommun inte har rätt att beskatta andra än sina egna medlemmar är det inte möjligt att ha miljöstyrande vägavgifter som kommunala skatter vilket gör att endast alternativet statliga skatter kvarstår.

Enligt 8 kap. 3 § regeringsformen skall föreskrifter om bl.a. skatter meddelas genom lag och därmed beslutas av riksdagen. Eftersom det inte är möjligt för riksdagen att delegera beslutanderätt avseende skatter får det konstateras att delegation inte är någon framkomlig väg för att ge kommunerna inflytande över de miljöstyrande vägavgifterna.

I ett avseende har delegation skett redan genom bestämmelserna i regeringsformen. I 8 kap. 13 § första stycket stadgas att regeringen genom förordning får besluta föreskrifter om verkställighet av lag. Genom tillämpning av 5 § samma kapitel kan en kommun genom lag få samma befogenheter som regeringen beträffande kommunala angelägenheter. Frågan är vilken grad av beslutanderätt över de miljöstyrande vägavgifterna en kommun skulle kunna erhålla genom rätten att besluta om verkställighetsföreskrifter. En genomgång av olika exempel leder till slutsatsen att utrymmet för att med hjälp av verkställighetsföreskrifter ge någon annan än lagstiftaren ett direkt inflytande på lagen om miljöstyrande vägavgifter får anses vara mycket begränsat. Genom verkställighetsföreskrifter kan det endast bli fråga om beslut i så begränsad omfattning som sådana taxeändringar som endast utgör anpassningar till det allmänna prisläget och om tillfälliga inskränkningar av det avgiftsbelagda området på grund av anläggningsarbeten eller andra förhållanden som kan medföra störningar i trafiken. Det är

uppenbart att en rätt för kommunerna att meddela sådana verkställighetsföreskrifter inte skulle ge kommunerna det önskvärda inflytandet över avgiftssystemet.

En möjlighet att ge kommunerna ett avgörande inflytande över systemet är att utforma lagstiftningen på så sätt att det är den kommun i vilken det är aktuellt att införa miljöstyrande vägavgifter som får initiera att lagen får tillämpas inom kommunen. Det bör då anges att kommunen, om vägtrafiken orsakar betydande olägenheter inom kommunen, får anmäla detta till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Därefter får samråd ske med övriga berörda kommuner och myndigheter om huruvida det föreligger förutsättningar att införa en lag om miljöstyrande vägavgifter i den kommun som har gjort anmälan. Om det anses föreligga sådana förutsättningar skall lokala bestämmelser utarbetas för kommunen i fråga. Dessa lokala bestämmelser får sedan godkännas av riksdagen och fastställas i lag.

## Miljöaspekter

Avsnitt 8 innehåller en redogörelse för miljöproblemens samband med vägtrafiken och vilken betydelse ett system med miljöstyrande vägavgifter skulle kunna ha för att påverka miljöproblemen i en gynnsam riktning. Utredningens slutsatser är att ett system med miljöstyrande vägavgifter kan förväntas medföra en påtagligt positiv effekt på trängseln och därmed även på luftföroreningarna i tätorterna. Beträffande olycksfrekvens och bullernivåer får avgifterna i sig anses innebära tämligen begränsade effekter. Inverkan på olyckor och buller erhålls framför allt indirekt genom att vetenskapen om den övervakning som systemet medför kan ha en gynnsam effekt på trafikanternas körsätt. Med den kunskap vi har i dag framstår de eventuella negativa effekter på den yttre miljön som de tekniska anordningarna för övervakning och registrering kan medföra, samt eventuella hälsorisker med den mikrovågsteknik som används i detta sammanhang, som i det närmaste försumbara.

## Integritetsaspekter på miljöstyrande vägavgifter – registrering, övervakning och kontroll

I avsnitt 9 behandlar vi de integritetsaspekter som uppstår vid den registrering och kontroll som erfordras för att efterlevnaden av ett system för miljöstyrande vägavgifter skall kunna upprätthållas. De bestämmelser som därvid är aktuella finns i regeringsformen,

sekretesslagen (1980:100), sekretessförordningen, personuppgiftslagen (1998:204) och lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning. Utredningens förslag innebär att betalning eventuellt inte kan ske anonymt, vilket vi dock anser vara godtagbart från integritetssynpunkt.

## Skatterättsliga konsekvenser

De slutsatser som redovisas i avsnitt 10 är att det inte skall medges avdrag för kostnaderna för miljöstyrande vägavgifter vid resor till och från arbetet men däremot vid resor i tjänsten och i näringsverksamhet. Eftersom den miljöstyrande vägavgiften är en statlig skatt faller den utanför mervärdesskattelagens räckvidd.

## Utformning av system för miljöstyrande vägavgifter – tre tänkbara principer

I avsnitt 11 beskrivs tre olika metoder för hur ett avgiftssystem för miljöstyrande vägavgifter kan utformas samt vilka för- och nackdelar som är förenade med dessa. Den avgörande skillnaden mellan de olika metoderna är avgiftsprincipen, dvs. vad avgiften baseras på. Som vi har redogjort för i avsnitt 3 skiljer man mellan tillträdesavgift eller passageavgift, vistelseavgift och färdvägsrelaterad avgift. Utredningen konstaterar att man i vart fall inte inledningsvis bör välja ett avgiftssystem som bygger på färdvägsprincipen men att tillträdesprincipen och vistelseprincipen får anses som likvärdiga. Det som bör vara avgörande för vilket av dessa alternativ man bör välja är framför allt de lokala förhållandena, varför man inte bör låsa fast sig vid en avgiftsprincip i den generella lagstiftningen.

## Utredningens förslag till lagreglering av miljöstyrande vägavgifter

Utredningen föreslår att lagstiftningen skall bestå dels av en lag som innehåller generella bestämmelser om miljöstyrande vägavgifter, dels av lagar som innehåller lokala bestämmelser för respektive kommun. Detta utvecklas närmare i avsnitt 12. Den lag som innehåller de generella bestämmelserna skall behandla frågor av mera allmän eller formell karaktär som bör vara enhetligt reglerade, såsom lagens syfte, under vilka förutsättningar den kan tillämpas, regler för hur de lokala bestämmelserna kommer till och ändras, vem som svarar för att

avgiften erläggs och vad som gäller om avgiften inte betalas m.m. De lokala bestämmelserna föreslås reglera frågor som inte är möjliga att reglera i en generell lag såsom t.ex. avgränsningen av det avgiftsbelagda området, avgifternas storlek och därmed sammanhängande frågor som kräver utredningar och beräkningar utifrån de lokala förhållandena. Dessutom får de lokala bestämmelserna innehålla vissa avvikelser från vad som anges i den generella lagen, såsom föreskrifter om vilka fordon som omfattas av avgiftsskyldigheten och undantag därifrån.

Utredningens förslag innebär att endast bilar omfattas av avgiftsskyldighet i den generella lagen och att de undantag som föreskrivs knyts till bilens registrering och inte till användningsområdet. De lokala bestämmelserna får innehålla avvikelser i dessa hänseenden.

De lokala bestämmelserna får även innehålla differentieringar i olika hänseenden, t.ex. olika avgifter för olika sorters bilar beroende på hur stora miljöproblem de orsakar eller en tidsmässig differentiering.

Utredningen föreslår att det inte skall finnas något krav på att trafikanten skall kunna erlägga betalning av avgiften i direkt samband med att betalningsskyldigheten uppstår men att man skall sträva efter så många betalningsställen som möjligt. Betalning skall även kunna ske i efterskott samt automatiskt med hjälp av fordonsbundna eller centrala konton.

Kontrollstationerna bör vara utrustade med både videokameror och elektronisk utrustning för kommunikation med fordonsenheter. Fotografering sker av registreringsskylten på de bilar beträffande vilka det inte kan konstateras att betalning har erlagts. Om betalning inte erläggs i rätt tid sänds en faktura med en betalningsanmaning till den som är registrerad som ägare till bilen med en upplysning om att förhöjd vägavgift kommer att påföras om betalning inte sker inom en viss angiven tid efter färden.

Det är Vägverket som i första instans skall fatta beslut i frågor om miljöstyrande vägavgifter. Länsrätten är överinstans.



## Författningsförslag

### 1 Förslag till lag om miljöstyrande vägavgifter i tätort

#### *Lagens syfte*

1 § Syftet med denna lag är att ge kommunerna möjlighet att införa miljöstyrande vägavgifter för att förebygga, undanröja eller minska skador i miljön som orsakas av vägtrafiken i tätort.

#### *Behov av miljöstyrande vägavgifter -- anmälan*

2 § Om vägtrafiken inom en tätort ger upphov till skadeverkningar i form av trängsel, buller, utsläpp av miljöskadliga ämnen eller olyckor och det finns anledning att anta att dessa skadeverkningar kan begränsas genom miljöstyrande vägavgifter, får den eller de kommuner där tätorten är belägen anmäla behovet av miljöstyrande vägavgifter till regeringen eller till den myndighet som regeringen bestämmer. Anmälan får också göras när det till följd av planerade eller annars förutsägbara förändringar av vägtrafiken i tätorten riskerar att uppkomma sådana skadeverkningar.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om handläggningen av en anmälan enligt första stycket och om samrådsförfarandet i anledning av en sådan anmälan.

#### *Lokala bestämmelser*

3 § Om de förutsättningar som anges i 2 § är uppfyllda får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utarbeta bestämmelser om miljöstyrande vägavgifter i den eller de kommuner som har anmält behov enligt 2 § (*lokala bestämmelser*). De lokala bestämmelserna skall av regeringen underställas riksdagen för prövning och fastställas i lag.

4 § De lokala bestämmelserna skall ange en avgränsning av det avgiftsbelagda området samt innehålla uppgifter om avgiftsprincipen och om välgavgiftens och den förhöjda välgavgiftens belopp.

I de lokala bestämmelserna får även meddelas föreskrifter om vilka fordon som skall omfattas av eller undantas från avgiftsskyldigheten.

#### *Ändringar i lokala bestämmelser*

5 § Om en kommun för vilken lokala bestämmelser har godkänts av riksdagen och fastställts i lag anser att de lokala bestämmelserna bör ändras får anmälan ske till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. På en sådan anmälan skall 3 § tillämpas.

#### *Upphävande av lokala bestämmelser*

6 § Om en kommun för vilken lokala bestämmelser har godkänts av riksdagen och fastställts i lag anser att de lokala bestämmelserna skall upphöra att gälla får uppsägning ske. Uppsägning skall göras till regeringen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall skyndsamt utarbeta en plan för avveckling av avgiftssystemet. När en sådan plan har utarbetats skall regeringen till riksdagen lämna förslag om upphävande av de lokala bestämmelserna.

De avgifter som inflyter från och med den första dagen i den månad som följer på uppsägningen och under högst 18 månader därefter skall tillfalla staten. Därefter skall vad som sägs i 8 § åter gälla.

#### *Generella regler om miljöstyrande välgavgifter*

7 § Bestämmelserna i 8–16 §§ skall tillämpas på miljöstyrande välgavgifter och förhöjda välgavgifter enligt lokala bestämmelser som har prövats och godkänts av riksdagen.

#### *Avgifternas användning*

8 § Av de miljöstyrande välgavgifterna och de förhöjda välgavgifterna som betalas inom en kommun eller inom ett avgiftsbelagt område som omfattar flera kommuner skall ett belopp motsvarande tre fjärdedelar av avgifterna tillfalla kommunen eller kommunerna i fråga. Om uppsägning har skett gäller dock vad som sägs i 6 §.

### *Avgiftsskyldigheten*

9 § För färd med bil in i ett avgiftsbelagt område eller inom ett avgiftsbelagt område skall miljöstyrande vägavgift betalas till staten.

Med bil avses i denna lag detsamma som i 3 § fordonskungörelsen (1972:595).

I de lokala bestämmelserna får föreskrivas att avgiftsskyldighet föreligger även för andra fordon än bilar.

Vad som utgör avgiftsbelagt område framgår av lokala bestämmelser.

### *Vem som är avgiftsskyldig*

10 § Fordonets ägare svarar för att miljöstyrande vägavgift betalas.

Som fordonets ägare anses

1. den som vid tidpunkten för den avgiftsbelagda färden var införd som ägare i bilregistret eller motsvarande utländska register eller i det militära fordonsregistret, eller den som senare har införts i sådant register som ägare vid den aktuella tidpunkten,
2. i fråga om fordon som används med stöd av saluvagns-, turistvagns-, exportvagns- eller interimslicens, den som vid den aktuella tidpunkten innehade licensen.

### *Generella undantag från avgiftsskyldighet*

11 § Miljöstyrande vägavgift betalas inte för

1. bilar som är registrerade på ägare som enligt lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall är undantagna från skatteplikt,
2. bilar som är registrerade som utryckningsfordon och
3. bilar som är registrerade på funktionshindrade som beviljats parkeringstillstånd med stöd av vägtrafikkungörelsen (1972:603). *(Anm. Vägtrafikkungörelsen kommer att ersättas av trafikförordningen [1998:1276] som träder i kraft den 1 oktober 1999.)*

I de lokala bestämmelserna får föreskrivas ytterligare undantag från avgiftsskyldigheten.

### *Tillfälliga undantag från avgiftsskyldighet*

12 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta om tillfälliga inskränkningar av det avgiftsbelagda området på



grund av anläggningsarbeten eller andra förhållanden som kan medföra störningar i trafiken.

#### *Vägavgiftens storlek*

**13 §** De belopp med vilka miljöstyrande vägavgift tas ut framgår av lokala bestämmelser. Beloppen anpassas årligen till det allmänna prisläget och skall därvid beräknas till belopp som motsvarar de i de lokala bestämmelserna angivna beloppen multiplicerade med det jämförelsetal som anger förhållandet mellan det allmänna prisläget i juli månad året före det år beräkningen avser och prisläget det år då de lokala bestämmelserna träder i kraft.

**14 §** Regeringen fastställer före oktober månads utgång de belopp som enligt 13 § skall tas ut under påföljande kalenderår. Beloppen avrundas till hela kronor.

#### *Beskattnings- och uppbördsmyndighet*

**15 §** Vägverket är beskattnings- och uppbördsmyndighet för miljöstyrande vägavgift.

#### *Förhöjd vägavgift*

**16 §** Har föreskriven vägavgift inte betalats inom tre dygn efter färden, skall fordonets ägare genom skriftlig anmaning ges viss tid, minst 14 dagar efter färden, att betala vägavgiften. Betalas vägavgiften inte inom den tid som angetts i betalningsanmaningen, påförs i stället förhöjd vägavgift. Förhöjd vägavgift får dock inte påföras om det finns anledning att anta att fordonets ägare har mottagit betalningsanmaningen så sent att han inte fått skälig tid på sig att betala inom den angivna tiden. Förhöjd vägavgift får påföras för högst en färd per fordon och dygn.

Om vägavgift betalats för sent eller med otillräckligt belopp, skall inbetalt belopp avräknas från den förhöjda vägavgiften.

Förhöjd vägavgift skall betalas senast inom en månad från dagen för beslutet om förhöjd vägavgift.

*Eftergift och återbetalning av avgift*

17 § Vägverket får besluta att vägavgift eller förhöjd vägavgift helt eller delvis inte skall tas ut i den mån det skulle framstå som uppenbart oskäligt att ta ut sådan avgift. Beslutar Vägverket att förhöjd vägavgift inte skall tas ut, kvarstår skyldigheten att betala vägavgift, om annat inte bestäms.

Betald vägavgift eller förhöjd vägavgift återbetalas

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

*Överklagande*

18 § Vägverkets beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

*Verkställighet*

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

Överklagande inverkar inte på skyldigheten att betala föreskriven avgift.

---

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

## 2 Förslag till förordning om miljöstyrande vägavgifter i tätort

1 § Anmälan enligt 2 § lagen om miljöstyrande vägavgifter i tätort skall göras till länsstyrelsen. Denna anmälan skall innehålla en redovisning av de miljöeffekter kommunen avser att uppnå med hjälp av miljöstyrande vägavgifter, vilken utformning avgiftssystemet bör ha samt vilka samhällsekonomiska och övriga samhälleliga konsekvenser avgiftssystemet kan förväntas medföra. När en sådan anmälan har gjorts skall länsstyrelsen samråda med andra berörda geografiskt närliggande kommuner, Vägverket, Naturvårdsverket och polismyndigheten rörande förutsättningarna att införa en lag om miljöstyrande vägavgifter (lokala bestämmelser) i den eller de kommuner som har gjort anmälan. Om en kommun med vilken samråd skall ske ligger inom ett annat län, skall även länsstyrelsen i det länet delta i samrådsförfarandet.

2 § Om länsstyrelsen efter samrådsförfarande enligt 1 § anser att de förutsättningar som anges i 2 § lagen om miljöstyrande vägavgifter är uppfyllda och att det även i övrigt föreligger förutsättningar för att införa lokala bestämmelser i den eller de kommuner som gjort anmälan skall länsstyrelsen i samråd med Vägverket och kommunen eller kommunerna ifråga utarbeta sådana. Länsstyrelsen skall redovisa de lokala bestämmelserna för regeringen.

3 § Anmälan enligt 5 § lagen om miljöstyrande vägavgifter i tätort skall göras till länsstyrelsen. När anmälan har skett skall länsstyrelsen i samråd med dem som angetts i 2 § denna förordning utarbeta ändringar i de lokala bestämmelserna. Länsstyrelsen skall redovisa ändringarna i de lokala bestämmelserna för regeringen.

4 § Vid uppsägning enligt 6 § lagen om miljöstyrande vägavgifter i tätort skall länsstyrelsen i samråd med dem som har angetts i 2 § i denna förordning utarbeta en plan för avgiftssystemets avveckling. Länsstyrelsen skall redovisa avvecklingsplanen för regeringen.

5 § Den del av avgifterna som enligt 8 § lagen om miljöstyrande vägavgifter i tätort skall tillfalla kommuner överförs av Vägverket.

6 § Följande myndigheter får fatta beslut enligt 12 § lagen om miljöstyrande vägavgifter i tätort.

1. Väghållningsmyndigheten eller polismyndigheten såvitt gäller allmänna vägar.

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

---

Denna förordning träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 2 §

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

- |  |  |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. lagen (1972:435) om överlastavgift,</li> <li>2. lagen (1976:206) om felparkeringsavgift,</li> <li>3. lagen (1976:339) om saluvagnsskatt,</li> <li>4. lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter eller författning som anges i 1 kap. 1 § första stycket 1 samma lag,</li> <li>5. fordonsskattelagen (1988:327),</li> <li>6. lagen (1991:591) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta artister m.fl.,</li> <li>7. lagen (1994:419) om brottsofferfond, eller skattebetalningslagen (1997:483) <i>eller</i></li> <li>8. skattebetalningslagen (1997:483), <i>eller</i></li> <li>9. lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon.</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>7. lagen (1994:419) om brottsofferfond, eller skattebetalningslagen (1997:483)</li> <li>8. skattebetalningslagen (1997:483),</li> <li>9. lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon, <i>eller</i></li> <li>10. <i>lagen (0000:000) om miljöstyrande vägavgifter i tätort.</i></li> </ol> |
|--|--|

---

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 7 §

Tillstånd krävs inte för allmän kamerövervakning

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

2. vid övervakning som utförs av Vägverket vid trafikövervakning eller

2. vid övervakning som utförs av Vägverket vid trafikövervakning eller *vid övervakning enligt lagen (0000:000) om miljöstyrande vägavgifter i tätort eller*

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

---

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

Dear Mother  
I received your letter of the 10th and was glad to hear from you. I am well and hope these few lines will find you the same.

I have not much news to write at present. Everything is quiet here.

I have been thinking of writing you for some time but have been so busy that I could not find time. I have been out for a walk every day and the weather is very pleasant. I have also been reading some of the new books that have come out.

I have not much news to write at present. Everything is quiet here.

I have not much news to write at present. Everything is quiet here.

I have not much news to write at present. Everything is quiet here.

I have not much news to write at present. Everything is quiet here.

I have not much news to write at present. Everything is quiet here.

# 1 Utredningens direktiv m.m.

I direktiven (dir. 1997:98) till uppdraget anges att utredaren skall, med utgångspunkt från målet att avgiftssystemet skall styra vägtrafiken till gagn för miljö och framkomlighet

- analysera de konstitutionella förutsättningarna för ett miljöstyrande vägavgiftssystem,
- lämna förslag till en generell lagstiftning för miljöstyrande vägavgifter,
- lämna förslag till hur den generella lagstiftningen kan kompletteras med särskilda regler för miljöstyrande vägavgifter i en enskild tätort.

Direktiven i sin helhet är intagna som *bilaga 1*. Här skall endast nämnas att de innehåller en redogörelse för vägtrafikens negativa effekter framför allt i tätorterna och att det framhålls att det därför krävs lokalt inriktade styrmedel för att komma tillrätta med problemen. De problem som framhålls är trängsel, olyckor, buller och utsläpp av giftiga ämnen.

Utgångspunkten för utredningsuppdraget finns i prop. 1996/97:160 Långsiktigt hållbara trafiklösningar i Stockholm och Göteborg i vilken regeringen uttalade att den avsåg att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda och lämna förslag till en lagstiftning för miljöstyrande vägavgifter i tätort. Staten skulle därmed göra det möjligt att införa system med miljöstyrande vägavgifter när önskemål om sådana framställs i en viss kommun. I propositionen framhölls att sådana avgiftssystem förutsätter blocköverskridande majoriteter i regionerna eftersom systemen skall fungera under lång tid framöver.

Samtidigt som regeringen tillkallade den särskilde utredaren fick Vägverket och Riksskatteverket i uppdrag att utreda de tekniska förutsättningarna för införandet av avgiftssystemet. Vägverkets utredning skulle omfatta:

- redovisning av miljömål för trafiken i respektive stad,
- förslag till en teknisk lösning för ett miljöstyrande avgiftssystem,
- en miljökonsekvensbeskrivning av det föreslagna systemet inklusive en redovisning av hur framkomligheten påverkas av förslaget,
- en fördelningspolitisk analys samt en tidsplan för införandet av miljöstyrande avgiftssystem i Göteborg respektive Stockholm.



Dessutom ställdes det kravet på förslaget att principerna och de tekniska lösningarna skulle utformas så att de kunde användas även i andra tätorter i Sverige. Vägverket och Riksskatteverket skulle succesivt redovisa resultatet av utredningsarbetet till den särskilde utredaren.

I början av 1998 återkallade regeringen Vägverkets och Riksskatteverkets uppdrag att utreda och lämna förslag till hur ett miljöstyrande avgiftssystem för biltrafiken i Stockholms innerstad skulle utformas. Som skäl för beslutet uppgavs att det efter överläggningar med representanter för Stockholms stad och Stockholms läns landsting framkommit att det inte fanns blocköverskridande majoritet för att införa ett sådant system i Stockholm.

Det fattades inte något motsvarande beslut angående Göteborg men något förslag till avgiftssystem för Göteborg utarbetades inte av Vägverket.

Denna utrednings förslag till reglering av miljöstyrande vägavgifter är således utarbetat utan tillgång till det tekniska underlag som Vägverkets utredning ursprungligen var tänkt att ge, varför kompletteringar torde erfordras i detta hänseende. En fortsatt utredning av konsekvenserna av ett införande av miljöstyrande vägavgifter torde också komma att krävas. Dessa brister kan dock i viss mån kompenseras genom de utredningar som måste göras i samband med att lokala bestämmelser utarbetas.

## 2 Tidigare överväganden rörande avgifter för biltrafik

### 2.1 Inledning

Vägtrafikens negativa effekter har uppmärksammats länge och har under senare år föranlett flera diskussioner om vilka åtgärder som bör vidtas för att man skall kunna komma till rätta med trafiksituationen i samhället i allmänhet och i storstadsområdena i synnerhet. I det följande lämnas en redogörelse för överväganden som gjorts tidigare inom områden som är relevanta för den nu aktuella utredningen.

### 2.2 Proposition 1987/88:50 om trafikpolitiken inför 1990-talet

I prop. 1987/88:50 om trafikpolitiken inför 1990-talet gjordes vissa uttalanden om storstadstrafiken, som i huvudsak innehöll följande. Trafiktillväxten i landets tre storstadsregioner, Stockholms-, Göteborgs- och Malmöregionerna, har utvecklats i en sådan riktning att transportsystemen inte längre klarar de växande transportbehoven, vilket lett till överbelastningar i vägtrafiksystemet med trängsel, dålig framkomlighet och allvarliga miljöstörningar som följd. Det krävs åtgärder för att minska biltrafiken framför allt i de centrala delarna av storstadsområdena och för att förbättra framkomligheten för den biltrafik och busstrafik som är nödvändig för att klara innerstädernas försörjning. För att lösa storstadsområdenas trafik- och miljöproblem krävs stora investeringar i kollektivtrafiksystem och vägar. Möjligheterna att komma till rätta med problemen är helt avhängiga av att finansieringsfrågorna kan lösas. Ett sätt att skapa nya finansieringskällor för erforderliga investeringar kan vara att ta ut särskilda avgifter av trafiken i tätorterna.

## 2.3 Storstadstrafikkommittén, STORK

De växande trafik- och miljöproblemen i storstadsregionerna ansågs så betydande att regeringen i maj 1988 beslutade att tillsätta en kommitté med uppdrag att ta fram ett samlat underlag för att begränsa trafikens hälso- och miljöeffekter i storstadsområdena. I direktiven uttalades bl.a. att målsättningen borde vara att vägtrafiken i tätorterna skulle betala för sina samhällsekonomiska marginalkostnader och att möjligheten att använda områdesavgifter eller andra former av färdavgifter borde övervägas. Kommittén antog namnet storstadstrafikkommittén, STORK.

I kommitténs delbetänkande Storstadstrafik 3, Bilavgifter, SOU 1989:43, föreslogs en lagstiftning som skulle möjliggöra ett införande av bilavgifter för att minska trängseln på gatunätet och förbättra miljön i storstäderna. Kommittén tog upp frågan om bilavgifternas konstitutionella ställning och diskuterade huruvida de skulle definieras som skatter eller avgifter och det konstaterades att det fanns skäl som talade för båda ståndpunkterna men att inte någon av dem kunde anses stå i direkt strid mot regeringsformen. Kommittén förordade slutligen att bilavgifterna skulle betraktas som avgifter och att kommunerna skulle vara huvudmän för avgiftssystemet.

## 2.4 Storstadsöverenskommelserna m.m.

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

De överenskommelser som sedan kom att träffas inom respektive region innebar investeringar i nya kollektivtrafik- och vägtrafik-anläggningar som skulle finansieras av staten och regionen samt, såvitt avsåg Stockholms- och Göteborgsregionerna, även genom avgifter på biltrafiken. Kommunikationsdepartementet utredde därefter de legala förutsättningarna för att ta ut sådana avgifter. Detta utredningsarbete utmynnade i en promemoria (Ds 1993:52) innehållande en modell av ett förslag till en lag om vissa vägtullar i Stockholms län. Promemorian remissbehandlades och ett med hänsyn till remissutfallet reviderat förslag presenterades i början av 1994. Detta förslag innebar endast

smärre justeringar i vissa detaljer som det här saknas anledning att redogöra närmare för.

## 2.5 Vägtullsutredningen och bakgrunden till utredningen om miljöstyrande vägavgifter i tätort

Våren 1994 tillsattes en utredning med uppdrag att överväga införandet av vägtullar i Stockholms- och Göteborgsregionerna. Det lagförslag som utredningen ledde fram till presenterades i delbetänkandet SOU 1994:142. Utredaren behandlade bl.a. vägtullarnas rättsliga natur och kom, i motsats till STORK, fram till att de var att definiera som skatter.

I maj 1996 lade regeringen fram ett lagförslag som i allt väsentligt överensstämde med utredningens. Förslaget remitterades till lagrådet men något lagförslag kom aldrig att läggas fram för riksdagen. Däremot konstaterade regeringen i prop. 1996/97:160 Långsiktigt hållbara trafiklösningar i Stockholm och Göteborg att de tidigare planerade vägtullssystemen inte skulle genomföras. För Stockholms del var orsaken till denna ändrade inställning framför allt att det planerade systemet dels inte ansågs tillräckligt lätt att förstå och acceptera för den enskilde trafikanten, dels var bristfälligt utformat genom att placeringen av tullstationerna inte ledde till en önskvärd minskning av genomfartstrafiken i innerstaden. Orsaken till att systemet inte längre ansågs aktuellt i Göteborg var att den gemensamma överenskommelse mellan staten och de regionala företrädarna som införandet byggde på inte längre accepterades av de regionala företrädarna. Regeringen uttalade att den hade för avsikt att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda och lämna förslag till en lagstiftning för miljöstyrande vägavgifter i tätort.

## 2.6 Trafik- och klimatkommittén, TOK

Samtidigt pågick sedan våren 1993 en utredning om att begränsa utsläppen av koldioxid m.m. från trafiken. I uppdraget ingick bl.a. att utreda förutsättningarna för att införa miljözoner i vissa tätorter. Kommittén, som antog namnet Trafik- och klimatkommittén, avgav delbetänkandet Miljözoner för trafik i tätorter, SOU 1994:92. Kommittén ansåg att begreppet miljözon skulle användas för att beteckna ett område av en tätort som är särskilt känsligt för störningar från trafiken och där restriktioner skulle gälla för trafiken. Kommitténs

förslag gick ut på att kommunerna med stöd av vägtrafikkungörelsen (1972:603) skulle få rätt att förbjuda fordon som inte uppfyllde vissa miljökrav att framföras inom miljözonen. Som komplement eller alternativ till förbud föreslogs ekonomiska styrmedel i form av miljöavgift eller miljöskatt. Kommittén framhöll att det förelåg fördelar med att utforma systemet som en avgift och inte som en skatt. Ett avgiftssystem skulle lättare kunna anpassas till eventuella andra åtgärder som beslutas lokalt. En annan fördel som framhölls var att intäkterna skall gå direkt till det ändamål de tas ut för. Det fördes också ett resonemang i frågan om hur den motprestation skulle preciseras som är nödvändig för att systemet skulle kunna klassificeras som en avgift. I slutbetänkandet, SOU 1995:64, redovisade kommittén ett exempel på en tänkbar lösning avseende avgifter för fordonstrafik i miljözon. Kommitténs förslag har inte föranlett några ytterligare överväganden.

## 2.7 Kommunikationskommittén, KOMKOM

I detta avsnitt skall även redogöras för Kommunikationskommitténs förslag angående vägavgifter. Kommittén, som tillkallades i slutet av 1994, hade bl.a. till uppgift att utarbeta en nationell plan för kommunikationerna i Sverige. I slutbetänkandet, SOU 1997:35, Ny kurs i trafikpolitiken, förordades ett system med differentierade bilavgifter i stället för vägtullar. Kommittén framhöll att den stora skillnaden mellan biltullar och differentierade bilavgifter är att tullsystemet bygger på att man betalar när man passerar en gräns medan differentierade bilavgifter innebär att man betalar för den sträcka man kör. Kommittén lämnade inte något förslag om hur ett sådant system skulle utformas utan föreslog att frågan skulle utredas vidare.

## 2.8 EG-kommissionens grönbok "För en rättvis och effektiv prissättning av transportsektorn"

En grönbok är ett diskussionsunderlag som i normalfallet sänds ut för yttrande till berörda organ inom EU och till medlemsländerna. Ibland resulterar dessa diskussioner i en vitbok med förslag till handlingsprogram. Den i rubriken angivna grönboken publicerades av kommissionen år 1995 och behandlar frågan om prissättningen inom transport-

sektorn. I boken konstateras att det i stor utsträckning saknas en rimlig relation mellan de priser som betalas av de enskilda konsumenterna och de kostnader som resorna ger upphov till. Vissa kostnader, som är knutna till miljöproblem, olyckor och trängsel, täcks endast delvis eller inte alls. En rad åtgärder föreslogs för att komma tillrätta med dessa problem och åstadkomma en rättvis och effektiv prissättning. Ett exempel på en sådan åtgärd är införande av vägtullar i överbelastade eller känsliga områden.

Sverige konstaterade i sitt remissyttrande över grönboken att de principer för prissättningen av transporter som förordas i grönboken i stort sett överensstämmer med den trafikpolitik som gäller i Sverige. I yttrandet framhölls vikten av att samtliga styrmedel inom transportsektorn behandlas i ett sammanhang för att åstadkomma en helhetssyn.

## 2.9 EG-kommissionens vitbok "Rättvisa trafikavgifter: En modell för ett stegvist införande av gemensamma avgiftsprinciper för transportinfrastruktur i EU"

EG-kommissionens grönbok har lett fram till kommissionens vitbok av den 22 juli 1998 om principer för uttag av avgifter för användning av infrastruktur, "Rättvisa trafikavgifter: En modell för ett stegvist införande av gemensamma avgiftsprinciper för transportinfrastruktur i EU". I vitboken presenteras ett handlingsprogram bl.a. för hur man skall åstadkomma att de kostnader som transporterna för med sig för miljön och andra externa faktorer täcks av den enskilde. Som ett led i detta handlingsprogram framhålls utvecklandet av metoder för differentierade vägavgifter i städerna.

Vitboken har sänts på remiss till medlemsländerna.



## 3 Termer och begrepp

### 3.1 Inledning

I diskussionerna om vägavgifter och olika avgiftssystem förekommer en rad benämningar på avgiftsprinciper, betalningsmetoder, kommunikationstekniska lösningar och därmed sammanhängande termer och begrepp. Nedan följer en redogörelse för några av de vanligast förekommande benämningarna.

### 3.2 Road Pricing

Road Pricing är ett vanligt förekommande begrepp i vägavgiftssammanhang som används i olika betydelser. Det används dels som beteckning på avancerade tekniska system för vägavgifter, dels som samlingsbegrepp för hela vägavgiftsområdet. En annan användning av begreppet är för att beteckna avgiftssystem som syftar till att styra efterfrågan och där avgiften beräknas utifrån de samhällsekonomiska marginalkostnader som genereras av den individuella transporten. Eftersom innebörden av begreppet inte är entydig kommer vi inte att använda oss av det.

### 3.3 Internalisering

Internalisering är ett annat ofta förekommande begrepp. Att internalisera vägtrafikens externa kostnader innebär att man med hjälp av avgifter låter de enskilda trafikanterna svara för de kostnader som vägtrafiken ger upphov till i samhället i övrigt, dvs. kostnader för miljöpåverkan, trängsel, olyckor och liknande kostnader.



### 3.4 Principer för avgiftsupptagning

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

*Tillträdesavgift* eller *passageavgift* innebär att trafikanten betalar för att få tillträde till ett vägvagnsnitt såsom gatunätet i en stad, en motorväg, en bro eller en tunnel. Avgiftsupptagningen är således relaterad till det betalsnitt som definierats, vanligen passage av en gräns. Denna avgiftsprincip tillämpas i dag på olika håll i världen.

*Vistelseavgift* innebär att trafikanten betalar för att vistas inne i ett definierat område. Det kan gälla att färdas inom området eller att ha sitt fordon inom området. Det finns, såvitt vi känner till, inga exempel på sådana system i världen idag.

*Färdvägsrelaterad avgift* innebär att trafikanten fortlöpande betalar för körd vägsträcka. Det finns, såvitt vi känner till, inga exempel på sådana system i världen idag.

### 3.5 Betalningsmetoder

Med betalningsmetod avses en specifik kombination av *betalningsmedel*, t.ex. sedlar eller kontokort, *betalningssätt*, dvs. om man betalar före, under eller efter det att tjänsten tas i bruk och *betalningsområde*, dvs. det som betalningen avser.

Det finns två grundläggande system för hur trafikanten förvarar sina värderättigheter, nämligen

– trafikanten förvarar själv sitt värde, t.ex. kontanter eller *elektronisk börs*. En tillämpning av elektronisk börs är *smart kort*, *smart card* eller *IC-kort (Integrated Circuit card)*.

– värdet förvaras som ett centralt konto, t.ex. kontokort.

Betalning med hjälp av elektronisk börs och centrala konton förutsätter användning av en s.k. *fordonsenhet*, som är en elektronisk enhet inne i fordonet som möjliggör elektronisk kommunikation med omvärlden. Fordonsenheter kan vara allt från enkla elektroniska brickor som endast anger en identitet till avancerade fordonsdatorer som utför olika former av operationer.

### 3.5.1 Manuell betalning

Detta avser betalningsmetoder där användaren inte använder någon egen teknisk utrustning. Man kan skilja mellan betalning i kassa, betalning i penningautomat och olika former av tidsbegränsade värdekort.

### 3.5.2 Elektronisk börs

En elektronisk börs är ett kort med särskilda egenskaper för att lagra och hantera information. Betalning med hjälp av en elektronisk börs går till på så sätt att trafikanten lagrar ett elektroniskt värde på ett speciellt smart kort. Genom kommunikation mellan det smarta kortet, fordonsenheten och betalningssystemets utrustning dras avgiften från det smarta kortet.

### 3.5.3 Centralt konto

Med hjälp av en fordonsenhet identifieras en unik identitet för trafikanten som hör till ett centralt konto. Avgiften dras sedan från det centrala kontot enligt samma princip som för vanliga kontokort. Kontot regleras antingen genom att trafikanten betalar in pengar i förskott till kontot eller genom fakturering i efterskott. Det i dag vanligaste sättet att uppge identiteten är genom korthållskommunikation mellan en fordonsenhet och antenner vid vägsidan. Detta kallas ofta *AVI*, dvs. *Automatic Vehicle Identification*.

## 3.6 Kommunikationsteknik

Identifiering och registrering av fordonen i ett avgiftssystem förutsätter någon form av kommunikationsteknik. I detta sammanhang förekommer följande begrepp.

*GPS* är en förkortning för *Global Positioning System* som är en satellitbaserad infrastruktur för positionsbestämning. Genom signaler från ett antal satelliter kan en GPS-enhet bestämma sin position enligt ett standardiserat koordinatssystem. Det är inte satelliterna som har kontroll på GPS-enheten utan tvärtom. Satelliterna vet inte var enheten befinner sig.

*GSM*, som är en förkortning för *Global System for Mobile Communications*, är ett exempel på cellradioteknik som kan användas som kommunikationslänk mellan fordon och betalningssystem.

*Korthållskommunikation*, dvs. den svenska benämningen på *Short Range Communication*, är olika sätt att kommunicera mellan fordon och vägsida över förhållandevis korta avstånd (5–25 meter) på kort tid (ca en tiondels sekund). De vanligaste medierna är mikrovågor eller infraröda vågor. Denna typ av kommunikation är lämplig där kommunikationen skall ske på väl avgränsade ställen, t.ex. i samband med biltullar eller vägskyltar.

## 4 Internationell utblick

### 4.1 Inledning

Avgifter för användande av vägtransportsystemet är en fråga som står högt på dagordningen internationellt, inte minst inom EU. Detta har senast aktualiseras genom EG-kommissionens så kallade vitbok om avgifter i transportsektorn "Rättvisa trafikavgifter: En modell för ett stegvist införande av gemensamma avgiftsprinciper för transportinfrastruktur i EU".

Vidare har det sedan länge funnits system för avgiftsupptagning för motorvägar i Europa och resten av världen samt en hel del forskning, utveckling och försök om ny teknik för avgiftsupptagning. Europas enda avgiftssystem för stadstrafik finns i Norge.

Frågor rörande vägavgifter är således inte nya i en europeisk och internationell omgivning. Intresset för frågorna har ökat mot bakgrund av de stora trafikproblem som finns i stora delar av Europa och behovet av att hitta nya lösningar på dessa problem.

Detta avsnitt syftar till att ge en kort internationell utblick över vad som sker utomlands. För ökad förståelse och läsbarhet är avsnittet uppdelat enligt följande.

- Avgifter för motorvägsutnyttjande
- Avgiftsupptagning i städer
- Forsknings-, utvecklings- och försöksprojekt
- Initiativ inom EU
- Standardisering
- Harmonisering
- Nya planer.

## 4.2 Avgifter för motorvägsutnyttjande

I södra Europa, t.ex. i Frankrike, Spanien, Portugal, Italien och Grekland, finns sedan lång tid system för avgifter för motorvägsutnyttjande. Det förekommer både privatägda och offentligt ägda vägar och system. Syftet med avgiftssystemen är nästan uteslutande att finansiera byggnation, drift, underhåll, vägtrafikledning m.m. I gengäld är vägarna av god kvalitet och har oftast god framkomlighet.

Betalning sker vanligen manuellt i avgiftsbås vid speciella tullstationer. Även automatiska betalningsmetoder förekommer. Antingen betalar man en fast avgift för att komma upp på motorvägen eller en avgift baserad på den sträcka man har kört.

Manuell betalning görs med kontanter eller betalkort i bemannade båsar. Det förekommer även myntmaskiner. Automatisk betalning sker oftast enligt den s.k. AVI-principen. En fordonsenhet kommunicerar med hjälp av mikrovågor med vägsidan och identifierar ett konto från vilken avgiften dras. Övervakning sker med video, i Frankrike även med bommar.

Det finns förhållandevis få betalstationer men de tar mycket stor plats. Manuell betalning tar längre tid och kräver många körfält för att kunna släppa igenom tillräckligt många fordon. Dessa betalstationer är vanligen alldeles för stora för att rymmas i stadsmiljö.

Även på andra håll i världen finns det liknande system, bl.a. i Latinamerika, Nordamerika och Sydostasien.

I Norden finns också varianter på denna typ av avgiftssystem för speciella vägvagnsstråk, t.ex. broar. Avgiftssystemen i Norge och Stora Bältförbindelsen samt i framtiden vid Öresund är exempel på detta.

## 4.3 Avgiftsupptagning i städer

Det har talats mycket om att införa system för avgiftsupptagning i stadsmiljö under de senaste 10–15 åren. Trots detta är det i dag endast Oslo, Bergen och Trondheim som har sådana system. Det finns även icke-elektroniska betalssystem i andra norska städer. Avgiftssystemen i Oslo och Trondheim togs i drift åren 1990–1991 och fungerar enligt följande principer.

- Betalning av en avgift för passage in i staden (under vissa tider på dagen).
- Ingen avgift för att köra ut ur staden (en s.k. tullring).
- Tariffdifferentiering mellan olika fordonsklasser (bil, lastbil, motorcykel), tidpunkt på dagen samt betalningsmetod.

– Manuell betalning, myntautomater samt AVI-betalning. Hög andel automatiskt betalande.

– Övervakning med videofotografering.

Avgiftssystemen är tekniskt enkla och förhållandevis billiga i drift. Tack vare att så många använder sig av automatisk betalning tar de ganska lite markutrymme i anspråk jämfört med vanliga motorvägsavgiftssystem. Tekniken baseras på mikrovågskommunikation och enkla fordonsenheter i bilarna. Systemet skall dock bytas ut i slutet av år 2000 mot ett system som överensstämmer med europeisk standard, 5,8 GHz-länken, och som kan komma att möjliggöra interoperabilitet inom EU med en första tillämpning inom Norden.

Syftet med de norska systemen är främst att finansiera vissa trafikinvesteringar i städerna men även att styra trafiken.

Utöver de norska systemen är det endast systemet i Singapore som är baserat på automatiska betalningsmetoder. I Singapore ersatte man 1998 det 20 år gamla manuella systemet, som utgjordes av periodbiljetter i vindrutan, med ett automatiskt system. Detta möjliggörs bl.a. av att man i Singapore kräver att alla fordon (inkl. motorcyklar) är utrustade med fordonsenheter. Därför behövs inga alternativa betalningsmetoder för ickeutrustade fordon. Denna lösning får betraktas som mycket speciell för Singapore.

#### 4.4 Forsknings-, utvecklings- och försöksprojekt

Forskning, utveckling och försök kring ny teknik för vägavgifter har pågått ganska aktivt i Europa sedan slutet av 1980-talet. Man har framför allt försökt att hitta enklare lösningar för själva avgiftsupptagningen såsom smarta kort i stället för centrala konton eftersom sådana innebär ett bättre skydd för den personliga integriteten och mindre administration. Man har också försökt att utveckla metoder för att få fria fordonsflöden utan avgränsade körfält, vilket ger en bättre trafikmiljö.

Dessutom har man i olika projekt undersökt möjligheterna till mer avancerade eller omfattande system för t.ex. betalning på hela det tyska motorvägnätet eller differentierade avgifter i tätorter. Nedan följer en kort genomgång av några av de viktigare projekten under senare år.

#### 4.4.1 Telepass, Italien

På motorvägsnätet i Italien har vägavgifter funnits sedan en lång tid tillbaka. Man har i dag över en halv miljon användare av automatiska betalningsmetoder. Tekniken är baserad på AVI-principen men med smarta kort som bärare av identiteten. Systemet har kontinuerligt uppdaterats, senast med fritt fordonsflöde vid vissa betalstationer.

#### 4.4.2 TIS, Frankrike

TIS, Télépéage Inter Société, är ett projekt för modernisering och harmonisering av betalsystem på franska motorvägar. Man har tagit fram ett nytt system, som är förberett även för smarta kort och har under hösten 1998 gjort en större beställning av fordonsenheter till systemet. Det nya systemet skall tas i drift år 2000.

#### 4.4.3 Rekening Rijden, Spitsbijdrage, Nederländerna

I Nederländerna började man redan under 1980-talet att undersöka möjligheterna till avgiftsupptagning på motorvägnätet. Projekt *Spitsbijdrage* var en idé som gick ut på att avgiftsbelägga rusningstrafiken och att i stället för fordonsenhet ha endast ett "virtuellt periodkort" kopplat till registreringsnumret. Nuvarande projekt, *Rekening Rijden*, är tänkt att bli ett rent styrande system utan finansieringsavsikt för att dämpa rusningstrafiken och därmed effektivisera utnyttjandet av vägnätet. Projektet består av tullringar runt de fyra största städerna i Nederländerna och innehåller mer än 500 000 fordonsenheter. Systemet skall tas i drift år 2001 och innehåller bara automatiska betalningsmetoder, dvs. inga manuella alternativ.

#### 4.4.4 Tauernautobahn, Ökopunkte, Österrike

På en specifik sträcka på Tauernautobahn i Österrike finns ett avgiftssystem för tunga fordon som i mindre skala tar ut avgifter i ett fritt fordonsflöde med användning av smarta kort. Systemet var ett av de första i sitt slag att testas i verklig drift.

Projektet Ökopunkte är ett parallellt projekt för att avgiftsbelägga tung trafik genom hela Österrike.



Friflödesstationen på Tauernautobahn, ca 10 mil söder om Salzburg i Österrike, installerades år 1995 och var världens första i sitt slag där bilisterna inte behövde stanna eller ens sakta farten för att betala vägavgiften

Foto: Combitech Traffic System.

#### 4.4.5 A 555-försöken Bonn/Köln, Tyskland

I Tyskland utreddes tidigare möjligheten att skapa ett system för avgiftsupptagning som skulle omfatta hela det tyska motorvägnätet. Under åren 1994–1995 testades därför vid motorvägen A 555 mellan Bonn och Köln ett tiotal olika system för vägavgifter baserade på korthållskommunikation eller GSM/GPS. Man fann dock att tekniken ännu inte var mogen för ett storskaligt införande men att man skulle gå vidare med system för tyngre fordon. De tyska försöken är sannolikt de mest omfattande jämförande teknik/systemtester som genomförts.

#### 4.4.6 Storbritannien

I Storbritannien genomfördes under åren 1996–1997 liknande försök som i Tyskland men med endast två deltagande leverantörer. Syftet var liksom i Tyskland att testa tillämpbarheten hos olika tekniker för avgiftsupptagning.



#### 4.4.7 Gemensamma FoU-projekt

Ett antal gemensamma FoU-projekt har genomförts, framför allt inom ramen för de europeiska forskningsprogrammen. De hade tidigare stor betydelse för framväxten av nya koncept för vägavgifter men har i dag en mindre central roll. Ur floran av sådana projekt kan följande nämnas.

– *PAMELA/ADEPT I+II*, som var en serie projekt med tester för användning av mikrovågslänk för vägavgifter och andra tjänster i trafiken. Göteborg var en betydelsefull försöksplats inom detta projekt åren 1992–1995 samt åren 1997–1998, projekt *ADSW*.

– *GAUDI/CONCERT*, som ägnade sig åt försök med gemensamma betalningssystem i trafiken främst baserade på smarta kort. Ett flertal försöksplatser i Europa ingick under åren 1992–1997.

– *CASH/MOVE IT*, som hade till syfte att etablera samsyn mellan operatörerna kring avgiftssystem och dess funktionalitet.

Utöver de försök som beskrivs ovan har omfattande produkttester genomförts internt av de tillverkare som är aktiva på området. Detta arbete har demonstrerats vid flera anläggningar i världen. Ur gruppen av tillverkare i Europa kan nämnas några av de centrala aktörerna: Combitech Traffic Systems (S), Micro Design (N), Bosch (D), Siemens (D), Alcatel (F), CS Route (F) och CGS-Marconi (I).

### 4.5 Initiativ inom EU

#### 4.5.1 EG-kommissionen vitbok "Rättvisa trafikavgifter: En modell för ett stegvist införande av gemensamma avgiftsprinciper för transportinfrastruktur i EU"

EG-kommissionens grönbok "För en rättvis och effektiv prissättning av transportsektorn" ledde så småningom fram till kommissionens vitbok av den 22 juli 1998 om principer för uttag av avgifter för användning av infrastruktur, "Rättvisa trafikavgifter: En modell för ett stegvist införande av gemensamma avgiftsprinciper för transportinfrastruktur i EU". Vitboken innehåller bl.a. följande. Principen för avgiftssystemet bör vara att "användaren betalar", vilket innebär att alla som använder transportinfrastruktur skall stå för alla kostnader, inklusive kostnader för miljöeffekter och andra externa effekter, som de orsakar. Den stora mängden olika system för infrastrukturavgifter både mellan olika transportslag och mellan medlemsländerna undergräver det europeiska

transportsystemets effektivitet och hållbarhet varför det är nödvändigt med en gradvis harmonisering av principerna för uttag av avgifter för alla viktiga kommersiella transporter i hela gemenskapen. Arbetet med att åstadkomma denna harmonisering är tänkt att äga rum i tre steg. I det första, som skall pågå åren 1998–2000, bör ramen för avgifterna fastställas. I steg två, som omfattar åren 2001–2004, skall kommissionen och medlemsstaterna börja anpassa avgiftssystemen för att genomföra ramen. I steg tre, som omfattar tiden därefter, skall övergången fullbordas och alla transportslag omfattas av avgiftssystem baserade på marginalkostnader.

Kommissionen har för avsikt att utveckla ett omfattande vägavgiftssystem för tunga lastfordon och kommersiella passagerartransporter, vilket också skall vara förenligt med vägavgiftssystem i städerna. Medlemsstaterna uppmuntras att utveckla vägavgiftssystem i städerna för att hantera stadstrafikens externa kostnader, inklusive trängselkostnaderna. Det är inte lämpligt att organisera sådana system på gemenskapsnivå, även om kommissionen kommer att fortsätta att finansiera forsknings- och demonstrationsprojekt som rör vägavgifter i städerna. All gemenskapslagstiftning som kan tänkas hindra genomförandet av sådana avgiftssystem skall ses över i syfte att undanröja sådana hinder. Det sägs vidare att det är angeläget att åstadkomma ett interoperabelt system för elektronisk avgiftsbetalning inom Europa, vilket kommer att utvecklas närmare i ett meddelande från kommissionen om driftkompatibel betalning av avgifter i Europa.

Vitboken har nu sänts ut på remiss till medlemsländerna och till EU:s olika instanser. Något beslut i ministerrådet kan inte väntas förrän i slutet av år 1999.

#### 4.5.2 Eurovinjettsystemet

Lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon överensstämmer med EU-rådets direktiv 93/89/EEG av den 25 oktober 1993 om medlemsstaternas tillämpning av skatter på vissa fordon som används för godstransporter på väg och tullar och avgifter för användningen av vissa infrastrukturer. Av direktivets artikel 7 följer att vägtullar och trafikavgifter inte får tas ut samtidigt för användandet av ett och samma vägavsnitt, vilket i och för sig skulle kunna uppfattas som ett hinder mot att ta ut miljöstyrande vägavgifter av den fordonskategori som omfattas av den ovan angivna lagen. I artikel 10 b föreskrivs emellertid att direktivet inte hindrar medlemsstaternas tillämpning av särskilda stadstrafikavgifter. Eftersom avgifter enligt lagen om

miljöstyrande vägavgifter i tätort måste anses utgöra en form av sådana särskilda avgifter är lagen inte oförenlig med direktivet.

## 4.6 Standardisering

Standardisering av vägavgiftssystem sker på europeisk nivå inom standardiseringsorganet CEN/TC278 (CEN=Comité Européen de Normalisation och TC=Technical Committee) samt på global nivå inom ISO/TC204. Det finns dock ett avtal mellan dessa organ om att inte dubbelarbeta vilket medfört att arbetet koncentrerats till CEN-gruppen och att även USA och Japan har experter i denna grupp. Olika arbetsgrupper, WGs (WG=Working Group), arbetar med olika saker. WG1 standardiserar själva avgiftsupptagningen, WG9 kommunikationslänken och WG12 identifiering av fordon.

En annan kommitté inom CEN, TC224, standardiserar smarta kort och dess användning.

Standardiseringsarbetet har varit svårt och långsamt vilket till stor del har berott på nationellt betingade lösningar i befintliga system på hemmaplan och meningsskiljaktigheter om önskvärd teknik. Efter flera omröstningar finns nu i varje fall ett antal standarder klara. De behandlar kommunikationslänken och dess applikationsgränssnitt, själva betalningsapplikationen samt integrerad betalning.

På grund av de stora meningsskiljaktigheter som förekommit innefattar dessa standarder ett brett spektrum av olika lösningar. Flera parametrar är valfria. För att uppnå interoperabilitet på ett tekniskt plan måste det till ytterligare specifikationer. Detta arbete pågår i dag dels genom samarbete mellan tillverkare, dels inom pågående projekt bl.a. i Norge och Österrike.

Fortfarande kvarstår vissa andra delar av standarderna att fastställa.

## 4.7 Harmonisering

Harmonisering av betalsystem i Europa är en mycket angelägen uppgift för EU. EG-kommissionen har varit aktiv för att underlätta harmonisering särskilt avseende s.k. interoperabilitet, dvs. systemens förmåga att verka tillsammans med varandra. Det handlar bl.a. om att kunna använda en fordonsenhet från ett land då man skall betala avgift i ett annat och att kunna vidarebefordra penningkrav mellan olika system.

Interoperabilitet har flera sidor såsom teknisk interoperabilitet, dvs. datahastighet, frekvenser, etc. och kontraktuell interoperabilitet, dvs. att ett kontrakt som är ingånget i ett system accepteras i andra system samt

procedurell interoperabilitet, dvs. hur systemen hanterar kunder och avvikare. Alla dessa punkter måste vara lösta för att interoperabilitet skall uppstå.

*CARDME, Concerted Action for Research on Demand Management in Europe*, startades av EG-kommissionen år 1994 i syfte att tackla dessa frågeställningar. På grund av svåra nationella låsningar har CARDME inte löst mer än ett fåtal frågor.

Ett annat exempel på EU-samarbete är *INITIATIVE, Industry Initiative To Introduce Automatic Tolling In Vehicles in Europe*, som har till uppgift att få till stånd interoperabilitet mellan vägavgiftssystem baserade på mikrovågskommunikation och system som är satellitbaserade. Den huvudsakliga uppgiften när det gäller att åstadkomma detta är att utveckla fordonsenheter som går att använda i båda typerna av kommunikationssystem.

Av stort intresse är det nordiska projektet för harmonisering av avgiftssystem i trafiken, *MÅNS, MÅlinriktat Nordiskt Samarbete*. MÅNS skapades av vägverken i Danmark, Finland, Norge och Sverige för att tackla interoperabilitet ur ett nationellt beställarperspektiv. Syftet är att ta fram förslag till harmoniserade betalningsmetoder för de nordiska länderna för först och främst vägavgifter men senare även för t.ex. kollektivtrafik och parkering. MÅNS är även en viktig del i CARDME-projektet. MÅNS arbete är inte klart i skrivande stund men projektet kommer att leverera förslag rörande interoperabilitet och harmonisering av manuella och automatiska betalningssätt, övervakning, klassificering, procedurer och användarinformation. MÅNS har även en viktig roll i att stödja det norska projektet med uppdatering av avgiftssystemen i Oslo och Trondheim.

I detta sammanhang bör också nämnas EU-rådets resolution av den 1 juni 1997 om utveckling av telematik inom sektorn för vägtransporter, särskilt elektronisk avgiftsbetalning (97/C 194/03) som framhåller vikten av att arbetet inom CARDME och MOVE IT påskyndas.

## 4.8 Nya planer

På senare tid har man börjat att diskutera utarbetandet och införandet av avgiftssystem med andra syften än finansiering, vilket resonemanget i den ovan nämnda vitboken är ett exempel på. Ett annat exempel är Norge där man sedan ett antal år tillbaka har finansierande vägavgiftssystem i Oslo, Bergen och Trondheim, s.k. bompengavgifter. Dessa avgifter har som enda syfte att finansiera vissa bestämda väginvesteringar och kan inte lagligen användas i trafikreglerande eller andra liknande syften. När vägprojekten är färdig-

finansierade, vilket kommer att vara fallet några år in på 2000-talet skall därför de nuvarande vägavgiftssystemen upphöra. Man planerar att ersätta dessa avgiftssystem med avgifter för att reglera trafiken, s.k. vegprising. Det är tänkt att avgifterna skall vara tidsdifferentierade på så sätt att de skall vara högre i rusningstid med hänvisning till att de trafikanter som orsakar den höga belastningen i rusningstid är de som förorsakar behovet av utbyggnad av vägarna med de kostnader som detta medför. Tidsdifferentieringen anses bl.a. leda till att den tillgängliga vägkapaciteten fördelas på ett bättre sätt och till miljömässiga fördelar. En proposition med ett förslag till en lag om vegprising kommer att läggas fram för stortinget någon gång under år 1999.

Även i Storbritannien har man börjat att diskutera införandet av denna typ av vägavgifter. Av den brittiska regeringens vitbok om transportfrågor "A New Deal for Transport: Better for Everyone" framgår att regeringen planerar att utarbeta en lagstiftning som skall göra det möjligt för lokala beslutsorgan att avgiftsbelägga trafiken för att reducera trängseln och därigenom minska trafikens negativa effekter såsom luftföroreningar och buller.

## 5 Olika syften med vägavgifter

### 5.1 Inledning

Uttagandet av avgifter för rätten att få framföra ett fordon på en väg kan ha olika syften. I de diskussioner som förs och som har förts tidigare om sådana avgifter kan två huvudsakliga syften urskiljas, nämligen finansiering och internalisering av vägtrafikens externa kostnader. I det följande kommer vi att närmare redogöra för vissa faktorer som är utmärkande för avgiftssystem avsedda att tillgodose dessa två syften för att belysa i vilken utsträckning systemen möjliggör miljöhänsyn. Vi kommer också att närmare definiera vår uppgift som är att åstadkomma ett regelverk som bygger på internalisering av externa kostnader såsom de kommer till uttryck i vissa politiskt bestämda miljömål.

### 5.2 Finansiering

Det i särklass vanligaste syftet är finansiering. Eftersom avgifternas enda funktion i ett sådant system är att generera inkomster får detta till följd att man i princip kan bortse från eventuella nackdelar från miljösynpunkt. Dit hör t.ex. de nackdelar som är förenade med att fordonen måste stanna för att erlägga betalning. De köbildningar detta kan leda till med därmed sammanhängande tidsförluster för trafiken och ökade avgasutsläpp med negativa effekter på miljön påverkar ju inte intäkterna i och för sig. En annan möjlighet med ett strikt ekonomiskt synsätt är att införa ett progressivt inslag i avgifts-differentieringen för att på detta vis kunna öka intäkterna. Detta innebär att trafikanter med stor ekonomisk bärkraft får betala högre avgifter än andra utan att detta är motiverat av miljöhänsyn. Det är dessutom svårt att hitta ett användbart samband mellan fordonet och den ekonomiska bärkraften. Finansieringssyftet ger inte något incitament att ta ut högre avgifter på fordon som har brister ur miljösynpunkt. Det kan alltså

konstateras att avgiftssystem med finansiering som enda syfte inte nödvändigtvis har positiva effekter på miljön. Positiva miljöeffekter är naturligtvis inte för den skull uteslutna.

Så gott som samtliga nu existerande avgiftssystem i Europa har till syfte att åstadkomma finansiering av vägar, broar eller tunnlar. Såsom har framgått av tidigare avsnitt har det för svenskt vidkommande varit svårt att få politiska majoriteter för att införa sådana avgifter.

### 5.3 Internalisering

När man talar om att internalisera vägtrafikens externa kostnader menar man att man med hjälp av avgifter försöker åstadkomma att de enskilda trafikanterna får bära samtliga eller i vart fall merparten av de kostnader som vägtrafiken ger upphov till. Utöver de kostnader som direkt belastar de enskilda trafikanterna, dvs. interna kostnader, medför vägtrafiken kostnader för infrastruktur, olyckor och negativ påverkan på miljön. Genom internalisering görs dessa externa kostnader interna.

EG-kommissionens grönbok "För en rättvis och effektiv prissättning av transportsektorn" behandlar hur man med hjälp av prissättningen inom transportsektorn kan åstadkomma att de verkliga kostnaderna för transporter betalas av konsumenterna. I grönboken konstateras att det i fråga om många resor råder en synnerligen bristande överensstämmelse mellan de priser som betalas av de enskilda transportkonsumenterna och de kostnader som resorna ger upphov till. Kostnaderna betalas sällan i direkt anslutning till transporten och de priser som betalas avspeglar sällan de verkliga kostnaderna för den. Vissa kostnader som är knutna till miljöproblem, olyckor och trängsel täcks endast delvis eller inte alls. I vilken utsträckning infrastrukturkostnader täcks varierar kraftigt både inom och mellan olika transportsätt. Vissa transportkonsumenter betalar för mycket och andra för litet vilket är både orättvist och ineffektivt.

EG-kommissionens vitbok "Rättvisa trafikavgifter: En modell för ett stegvist införande av gemensamma avgiftsprinciper för transportinfrastruktur i EU" innehåller ett handlingsprogram för hur man med hjälp av en stegvis harmonisering av principerna för uttag av avgifter för alla viktiga kommersiella transporter skall bemöta dessa problem.

Kommunikationskommitténs slutbetänkande Ny kurs i trafikpolitiken, SOU 1997:35, innehöll ett förslag om att genomföra ett system för differentierade bilavgifter i tätorter för att internalisera de externa effekterna av biltrafiken. Förslaget, som inte gavs någon slutlig utformning, har kritiserats för att vara komplicerat och sårbart. Något sådant avgiftssystem har inte tagits i bruk någonstans i världen.

I prop. 1997/98:56 Transportpolitik för en hållbar utveckling framhöll regeringen vikten av att transportpolitiskt motiverade skatter och avgifter motsvarar de samhällsekonomiska marginalkostnader som trafiken ger upphov till samt att de externa marginalkostnaderna för olika transporter internaliseras. När det gäller drivmedelsskatterna konstaterade regeringen att sådana skatter, även om de kan inkludera en viss differentiering med avseende på miljöeffekter, utgör trubbiga instrument för internalisering eftersom skattesatserna av praktiska skäl måste vara lika oavsett var i landet drivmedlet säljs eller till vem. Detta medför att man inte kan ta hänsyn till skillnaderna i externa effekter mellan landsbygd och tätort eller mellan egenskaperna hos olika fordon. Drivmedelsskatterna lämpar sig därför bäst för att internalisera miljöeffekter som är direkt relaterade till bränsleförbrukningen och oberoende av var bilen körs. Koldioxid är ett exempel på ett utsläpp där drivmedelsbeskattningen fungerar som ett bra styrmedel. Graden av miljöpåverkan har ett direkt samband med koldioxidutsläppen, som är proportionella mot den förbrukade mängden bränsle. Eftersom koldioxid påverkar atmosfären och på sikt även klimatet är miljöeffekten av koldioxid densamma oavsett var förbrukningen sker.

En väl genomförd internalisering får till följd att miljöpolitiken bedrivs på ett för samhället effektivt sätt. Det innebär att man skall hitta den punkt där det marginella värdet av skadekostnaden på miljön är lika stor som marginalkostnaden för rening av utsläppen. Genom att bestämma nivån på avgiften så att detta uppnås åstadkommer man en överensstämmelse mellan priset för en enskild transport och samhällets totala kostnader för transporten i fråga. Konsumenterna påverkas genom kostnadsstrukturen att välja det transportsätt som medför lägst kostnader för samhället, vilket innebär en styrning mot mera miljövänliga transportsätt.

Att genomföra en internalisering av de externa effekterna innebär dock en hel del praktiska problem. Internalisering förutsätter en hög grad av differentiering i prissättningen både mellan och inom olika transportslag. Orsaken är att kostnaderna för transporterna kan variera mellan bl.a. tätorter och landsbygden samt mellan olika fordon. Det erfordras ett mycket omfattande inhämtande av data som ibland inte finns tillgängliga för att på ett korrekt sätt kunna beräkna de externa kostnaderna. Långtgående antaganden och generaliseringar måste göras för att det skall vara möjligt att uppskatta det ekonomiska värdet av olika miljöstörningar. Beräkningarna blir med nödvändighet komplicerade och det kan vara svårt att åstadkomma den transparens som behövs för att få dessa avgifter allmänt accepterade. Det är alltså svårt att praktiskt tillämpa internaliseringsprincipen eftersom många miljö-



problem är svåra att värdera i ekonomiska termer, vilket gör det svårt att få ett bra underlag för de avgifter som skall bestämmas.

## 5.4 Internalisering utifrån fastställda miljömål

En annat, mer praktiskt tillvägagångssätt, är att vid internaliseringen basera värderingen av miljön på politiskt bestämda miljömål. Riksdagen har fastställt vilka mål som gäller för olika utsläpp eller sektorer. I prop. 1997/98:56 Transportpolitik för en hållbar utveckling angavs fyra olika etappmål för utsläpp av luftföroreningar och klimatgaser för transportsektorn:

- Utsläppen av koldioxid från transporter bör år 2010 ha stabiliserats på 1990 års nivå.
- Utsläppen av kväveoxider från transporter bör år 2005 ha minskat med minst 40 procent jämfört med 1995 års nivå.
- Utsläppen av svaveldioxid från transporter bör år 2005 ha minskat med minst 15 procent jämfört med 1995 års nivå.
- Utsläppen av flyktiga organiska ämnen från transporter bör år 2005 ha minskat med minst 60 procent jämfört med år 1995 (se a. prop. s. 27).

Vidare angavs att de etappmål avseende buller som tidigare beslutats av riksdagen bör ligga fast.

En mera generell redovisning av miljömål återfinns i prop. 1997/98:145 Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige.

De av riksdagen angivna miljömålen ger indirekt en värdering av miljön och miljöeffekterna. En avgift kan bestämmas så att det miljömål som angetts uppnås, vilket innebär att avgiften blir ett uttryck för samhällets värdering av miljön. Därmed utgör avgiften ett pris på utsläppet. Även i detta fall kan det vara svårt att beräkna vilken avgift som behövs för att uppnå miljömålet. Värderingen av miljön är dock i detta fallet redan gjord och det gäller i stället att hitta åtgärder, bl.a. ekonomiska styrmedel, som på ett kostnadseffektivt sätt kan leda till att målet uppnås.

En fördel med ett system vars primära syfte är att vara miljöstyrande är att det inte ställer några krav på att generera intäkter. Det är dock viktigt att de mål som har satts är samhällsekonomiskt godtagbara, dvs. man bör när man bestämmer miljömål tillse att värdet av den åsyftade miljöförbättringen är minst lika stort som de kostnader som uppstår för att målet skall uppnås.

Vårt uppdrag handlar om att använda avgifter för att styra trafikarbetet. Bakom denna önskan om styrning ligger de olika miljömål som man vill uppnå. Hittills har dock, bortsett från något enstaka undantag, inte något avgiftssystem med detta som sitt primära syfte tagits i bruk. Det pågår emellertid flera utredningar i bl.a. europeiska länder om hur sådana system skulle kunna utformas.

Om måluppfyllelse är det primära bör styrmedlen utformas så att man på bästa sätt kan uppnå det uppställda målet. Som exempel på vad detta skulle kunna innebära kan nämnas att Naturskyddsföreningen har beräknat att avgifternas storlek, i stort sett oavsett nivå, förväntas ha så liten styreffekt på yrkestrafiken att miljöhänsyn inte motiverar att dessa fordon tas med i ett sådant avgiftssystem. Det är sedan en annan sak att en sådan lösning kan anses olämplig med hänvisning till att man bör utforma ett system som har den största möjligheten att få acceptans hos alla trafikanter. För att ett system skall vara möjligt att genomföra är det viktigt att även bestämmandet av avgifterna uppfyller de krav som behandlas i avsnitt 6 och då framför allt att avgifterna upplevs som ändamålsenliga.

Sammanfattningsvis kan målsättningen för utredningens arbete sägas vara att utforma ett regelverk för ett avgiftssystem som

1. påverkar trafiken i tätort och leder till förändringar som bidrar till att fastställda miljömål kan uppnås och
2. kan accepteras och förstås av användarna och samhället i övrigt.



## 6 Krav på system för miljöstyrande vägavgifter

### 6.1 Inledning

I detta avsnitt avser vi att redogöra för de egenskaper som ett system med miljöstyrande vägavgifter bör ha för att vara förenligt med den i det föregående avsnittet angivna målsättningen. De här redovisade egenskaperna har framför allt betydelse för att man skall uppnå acceptans för avgifterna eftersom detta är en första förutsättning för att systemet skall kunna införas och bibehållas. Ett införande av ett system för att avgiftsbelägga rätten att färdas på vägar innebär en genomgripande förändring i samhället som kräver politisk enighet över lång tid för att medföra erforderlig styreffekt med därmed sammanhängande positiva effekter på miljön. Det krävs att systemet är i bruk under en avsevärd tid för att man skall uppnå den förändring av trafikarbetet som fordras för att den skall leda till en påtaglig minskning av vägtrafikens negativa effekter. Det är därför viktigt att avgiftssystemets uppbyggnad är förenlig med värderingar och behov som är bestående och inte alltför snabbt växlar från en tid till en annan. Konkret innebär detta enligt vår mening att följande krav bör beaktas och så långt det är möjligt uppfyllas av systemet.

### 6.2 Systemet skall vara lätt att förstå och använda för trafikanterna

Att ta ut avgifter för att få använda vägar har praktiskt taget inte förekommit tidigare i vårt land och innebär således något helt nytt för den största delen av befolkningen. Detta innebär att det åtminstone i inledningsskedet måste ställas stora krav på att avgiftssystemet är enkelt och okomplicerat. Med hänsyn härtill är det t.ex. inte lämpligt att

välja ett avgiftssystem som redan från början ställer krav på att alla fordon utrustas med fordonsenheter eller liknande.

### 6.3 Systemet skall innebära rimliga kostnader

För att ett miljöstyrande vägavgiftssystem skall accepteras får det inte innebära alltför stora ekonomiska påfrestningar för de enskilda trafikanterna eller för det allmänna.

Eftersom syftet med ett miljöstyrande vägavgiftssystem är att med hjälp av ekonomisk styrning påverka trafikanterna i något ur miljösynpunkt önskvärt hänseende måste systemet naturligtvis innehålla ett ekonomiskt incitament för den enskilde att agera på detta önskvärda sätt. Detta innebär inte att systemet kan tillåtas vara alltför kostsamt för trafikanterna eller innehålla pålagor som inte kan härledas direkt till syftet med avgifterna. Man kan också uttrycka det så att systemets fördelningspolitiska konsekvenser inte får uppfattas som stötande.

Vad sedan gäller kostnaderna för det allmänna kan man utgå från att avgiftssystemet inte skulle accepteras om det dessutom medför kostnader för det allmänna som överstiger intäkterna och som därmed slutligen skulle innebära ytterligare en påлага på de enskilda medborgarna utöver själva avgiften.

### 6.4 Systemet skall vara trafiksäkert

Ett krav som bör ställas på ett miljöstyrande vägavgiftssystem är att det bidrar till att minska risken för trafikolyckor. Detta kan uppnås redan genom att trafiken blir glesare så att framkomligheten ökar. Det är samtidigt väsentligt att systemet inte är konstruerat på ett sätt som medför köbildningar och trafikstockningar. Det är därför inte lämpligt att ha ett system som innebär att fordonen måste stanna för att erlagga betalningen.

### 6.5 Systemet skall vara rättvist

De eventuella differentieringar och prisskillnader som avgiftssystemet kan innehålla bör grundas på omständigheter som är direkt hänförliga till syftet med systemet, dvs. att minska vägtrafikens negativa påverkan på miljön. Avgiftssystemet får inte innebära att vissa trafikanter

drabbas av högre kostnader än som är motiverat av miljöhänsyn eller att vissa, av skäl som uppfattas som godtyckliga, får lägre kostnader eller helt eller delvis undantas från avgiftsskyldigheten. Även om de kostnader som trafikanterna drabbas av inte nödvändigtvis behöver motsvara de kostnader som vägtrafiken ger upphov till bör det inte finnas alltför stora skillnader mellan det som en enskild trafikant får betala och den kostnad som den enskildes transporter verkligen ger upphov till.

## 6.6 Systemet skall vara effektivt och pålitligt

Systemet bör uppfylla högt ställda krav på driftsäkerhet och teknisk utformning. Särskilt automatisk betalning ställer stora krav på att trafikanterna inte utsätts för felaktiga debiteringar eller liknande. Ett annat väsentligt krav är att systemet i möjligaste mån skall förhindra att trafikanter oriktigt undgår betalningsskyldighet eller manipulerar systemet så att någon annan åläggs en felaktig debitering.

## 6.7 Systemet skall innebära erforderliga hänsyn till kraven på personlig integritet

Den kontroll av efterlevnaden av avgiftsskyldigheten som är nödvändig får inte innebära otillbörliga kränkningar av trafikanternas personliga integritet. Den enda praktiskt tänkbara övervakningsmetoden är användning av videokamera. Särskilt med hänsyn till den omfattande användning som sådan övervakning har fått inom andra områden saknas det anledning att inte acceptera övervakning med hjälp av videokamera för att tillgodose ändamålet med lagen om miljöstyrande vägavgifter, jämför avsnitt 9. Videofotograferingen kan inriktas på fordon och registreringsnummer och inte på personerna i fordonet. Det är en fördel om registrering inte behöver ske av de fordon som redan före färden har erlagt korrekt avgift.

## 6.8 Systemet skall vara utvecklingsbart och flexibelt

Ett krav som bör ställas är att avgiftssystemet är så tekniskt utformat att det tämligen enkelt går att anpassa till nya tekniska lösningar och ytterligare differentieringar. Eventuella inledande problem skall vara enkla att rätta till. Systemet bör vara så flexibelt att man kan införa olika taxor för t.ex. olika tider under dygnet och för olika fordonstyper. Den lagtekniska konstruktionen bör vara sådan att den inte försvårar eller hindrar införandet av ny teknik eller liknande. Det är heller inte lämpligt med en reglering som innebär att varje sådan förändring av systemet kräver lagändringar.

Det är rimligt att anta att trafikanternas intresse av att skaffa fordonsenheter och därmed tillhörande konton kommer att öka i takt med att trafikanterna blir mer förtroga med systemet. Det bör därför ställas krav på att trafikanterna på ett enkelt och smidigt sätt kan skaffa sådan utrustning och att man kan använda olika typer av konton.

## 6.9 Systemet skall tillåta ett lokalt inflytande

En viktig förutsättning för att ett miljöstyrande vägavgiftssystem skall accepteras av trafikanterna och samhället i övrigt är att initiativrätten till ett införande av avgiftssystemet inom ett visst område tillkommer dem som i första hand berörs av systemet. Det är inte bara invånarna i den kommun som på grund av miljöproblem vill införa avgiftssystemet som berörs utan även boende i grannkommuner som t.ex. dagpendlar till den kommun i vilken det tas ut avgifter. Det är därför angeläget att det förekommer någon form av regional samverkan innan man inför ett avgiftssystem.

## 6.10 Sammanvägning

De i detta avsnitt angivna önskvärda egenskaperna är inte uppställda i någon inbördes rangordning. Om egenskaperna inte går att helt förena kan det bli nödvändigt att något önskemål får stå tillbaka för att något annat skall kunna tillgodoses. I sådana situationer måste man givetvis göra en prioritering.

De krav som ett system med miljöstyrande vägavgifter måste uppfylla och som framhålls i utredningens direktiv, nämligen att det uppfyller

– de konstitutionella förutsättningarna för att ge kommunerna rätt att besluta om avgifterna,

– önskemålet om att förebygga, undanröja eller minska de skador i miljön som orsakas av vägtrafiken i tätorterna och

– erforderliga krav på skydd för den personliga integriteten

kommer att utvecklas närmare i de tre följande avsnitten. I avsnitt 7 redovisar vi hur kommunerna skall kunna få den önskvärda beslutanderätten över avgifterna och avsnitten 8 och 9 behandlar miljö- och integritetsfrågor.





## 7 Konstitutionella aspekter på miljöstyrande vägavgifter

### 7.1 Inledning

Enligt direktiven bör en lagstiftning om miljöstyrande vägavgifter vara så utformad att det klart framgår att införandet av ett avgiftssystem skall ske genom respektive kommuns beslut och att det är respektive kommuns ansvar att utforma och förändra avgiftssystemet inom de ramar lagen ställer upp. Utredningen skall särskilt analysera de konstitutionella förutsättningarna för detta.

### 7.2 Miljöstyrande vägavgifter – skatt eller avgift

Den första konstitutionella frågan är om den miljöstyrande vägavgiften skall definieras som en skatt eller en avgift. Svaret på denna fråga har betydelse bl.a. för vem som har rätt att fatta beslut och meddela föreskrifter om pålagan. Inledningsvis kan konstateras att valet av benämning – skatt eller avgift – saknar betydelse för den statsrättsliga definitionen (se prop. 1973:90 s. 219 f.).

Begreppen skatt och avgift är inte närmare definierade i regeringsformen eller i förarbetena. I propositionen framhöll departementschefen att gränsen mellan skatter och avgifter är flytande men att en skatt kan karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation medan en avgift är en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna (se a. prop. s. 213 och 219). Det har konstaterats i olika sammanhang att gränsdragningen mellan skatter och avgifter ibland är svår att göra. En svårighet är att det är oklart vad en motprestation måste bestå i för att det skall vara fråga om en avgift. Avgiftsbegreppet har emellertid ansetts kunna omfatta även fall där motprestationen inte är individuellt bestämd utan

utgörs av en s.k. kollektiv motprestation. Ett sådant fall föreligger när penningprestationen tas ut endast i näringsreglerande syfte och i sin helhet tillförs näringsgrenen i fråga enligt särskilda regler (se a. prop. s. 219). Exempel på avgifter med sådant syfte är de som utgår som ett led i prisregleringen inom jordbruket och fisket. Kännetecknande för dessa fall är att avgifterna inte redovisas i statsbudgeten. Ett annat fall där det förekommer avgifter med kollektiv motprestation är olika kontrollavgifter för att finansiera kontroll och tillsyn av inspektioner. Exempel på sådana är avgifter för Socialstyrelsens läkemedelskontroll och avgifter till Bankinspektionen. Beträffande sådana avgifter har man ansett att de skall omfatta myndigheternas kostnader i samband med prövning samt tillsyn och kostnader i anmälningsärenden men att en viss schablonisering vid utformningen av avgiftsförordningarna är nödvändig (se prop. 1997/98:45 s. 932 f.).

Det som är avgörande för om de miljöstyrande vägavgifterna kan betraktas som avgifter i statsrättslig mening är om den aktuella motprestationen, dvs. rätten att föra bil på gator och vägar inom ett visst område, kan anses vara av sådan art att den miljöstyrande vägavgiften kan betraktas som en avgift. Detta är tveksamt när det gäller det befintliga väg- och gatunätet eftersom trafikanterna redan får anses ha betalat för det genom beskattningen (se de argument som anfördes i SOU 1989:43 s. 108, men där man slutligen kom fram till att de föreslagna bilavgifterna statsrättsligt kunde betraktas som avgifter). Denna aspekt gör sig inte gällande beträffande trafikleder som tillkommer efter det att man har infört en lag om miljöstyrande vägavgifter. I stället uppkommer svårigheten att bestämma de kostnader som avgiften skall täcka. Om avgiften beräknas med utgångspunkt från kostnaderna för de nya trafiklederna innebär det att den motprestation som därvid erhålls inte är individuellt bestämd utan utgör en del i vad som tillhandahålls trafikanterna som kollektiv. Såsom ovan anförts har avgiftsbegreppet ansetts godtagbart i regelsystem med kollektiva motprestationer när avgiften tas ut i näringsreglerande syfte. Syftet med lagen om miljöstyrande vägavgifter är emellertid inte att reglera trafiken ur närings synpunkt utan att åstadkomma en bättre trafikmiljö av miljöskäl. Med hänsyn härtill och då möjligheten att behandla en pålaga som en avgift i de fall någon specificerad, individuellt bestämd motprestation inte utgår bör utnyttjas restriktivt, anser utredningen att den miljöstyrande vägavgiften inte bör definieras som en avgift utan som en skatt.

### 7.2.1 Statlig eller kommunal skatt

I 1 kap. 4 § andra stycket och 7 § andra stycket regeringsformen stadgas att riksdagen beslutar om skatter till staten och att kommunerna har rätt att ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Begreppet "sina uppgifter" innebär en begränsning i kommunernas kompetens så till vida att en kommun endast har rätt att ägna sig åt och ta ut skatt för sådant som utgör kommunala angelägenheter. Den närmare innebörden av vad som är kommunala angelägenheter är inte klart definierad och har gett upphov till en omfattande domstolspraxis. Det syfte man vill uppnå med hjälp av miljöstyrande vägavgifter, dvs. att förbättra miljön inom ett visst område, kan i och för sig anses vara en kommunal angelägenhet. Detta medför emellertid inte att man kan överlåta åt kommunerna att handha den beskattningsrätt som uttagandet av avgifterna innebär eftersom en kommun inte har rätt att beskatta andra än sina egna medlemmar. Eftersom en sådan begränsning inte kan accepteras när det gäller de miljöstyrande vägavgifterna är det inte möjligt att låta dem vara kommunala skatter. Detsamma gäller för landstingskommuner. Ett utvidgande av den kommunala beskattningsrätten till att avse andra än kommunmedlemmar skulle innebära en grundlagsändring och kräva ett omfattande utredningsarbete avseende skatterättsliga och därmed sammanhängande konstitutionella frågor, vilket måste anses ligga utanför denna utrednings uppdrag.

### 7.2.2 Slutsatser

Det anförda leder till att utgångspunkten för det fortsatta arbetet är att den miljöstyrande vägavgiften skall anses vara en statlig skatt som beslutas av riksdagen. Enligt 8 kap. 3 § regeringsformen skall föreskrifter om bl.a. skatter meddelas genom lag. Av 7 § samma kapitel följer att riksdagen utan hinder av denna bestämmelse genom lag kan bemyndiga regeringen att genom förordning meddela föreskrifter om bl.a. trafik. Denna delegationsmöjlighet gäller endast föreskrifter om annat än skatt. I 11 § samma kapitel stadgas att riksdagen i ett sådant delegationsbeslut kan medge att regeringen i sin tur överlåter åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet. Lagen om miljöstyrande vägavgifter avser otvivelaktigt trafik och det är en tilltalande tanke att tillförsäkra kommunerna inflytande över den med tillämpning av dessa delegationsbestämmelser. Det är emellertid svårt för att inte säga omöjligt att tänka sig en konstruktion där man med stöd av dessa bestämmelser ger kommunerna rätt att meddela föreskrifter utan att komma i konflikt med förbudet mot att

delegera beslutanderätt avseende skatter. Ett införande av en sådan delegationsmöjlighet skulle kräva en grundlagsändring vilket utredningen av ovan anförda skäl anser sig förhindrad att föreslå. Det får således konstateras att möjligheterna till delegation enligt 8 kap. 11 § regeringsformen inte är någon framkomlig väg för att ge kommunerna inflytande över de miljöstyrande vägavgifterna.

## 7.3 Verkställighetsföreskrifter – en väg till kommunalt inflytande?

I ett avseende har delegation skett redan genom bestämmelserna i regeringsformen. I 8 kap. 13 § första stycket stadgas att regeringen genom förordning får besluta föreskrifter om verkställighet av lag. Genom tillämpning av 5 § samma kapitel kan en kommun genom lag få samma befogenheter som regeringen beträffande kommunala angelägenheter (se Holmberg-Stjernquist, *Grundlagarna* s. 267 och Strömberg, *Förvaltningsrättslig tidsskrift* 1976 s. 66). Frågan är då vilken grad av beslutanderätt över de miljöstyrande vägavgifterna en kommun skulle kunna erhålla genom rätten att besluta om verkställighetsföreskrifter.

### 7.3.1 Definition av verkställighetsföreskrifter

Med verkställighetsföreskrifter avses enligt förarbetena i första hand tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär. Det framhålls emellertid att det i viss utsträckning får anses ofrånkomligt att en verkställighetsföreskrift medför att en lagregel fylls ut i materiellt hänseende men att förutsättningen för detta måste vara att den lag som kompletteras är så detaljerad att den inte tillförs något väsentligt nytt genom verkställighetsföreskriften. Något som kan uppfattas som ett nytt åliggande för enskilda eller något som kan betraktas som ett tidigare ej föreliggande ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden får inte beslutas i denna form (se prop. 1973:90 s. 211). Detta bör tolkas så att materiella verkställighetsföreskrifter är tillåtna endast om den lagregel som skall kompletteras anger någon princip som skall vara vägledande vid utformningen av verkställighetsföreskriften (se Strömberg, *Normgivningsmakten* enligt 1974 års regeringsform, 2 uppl. s. 153). I förarbetena till regeringsformen anges inga konkreta exempel på vad som kan vara föremål för verkställighetsföreskrifter. Det är emellertid inom den offentligrättsliga lagstift-

ningen som verkställighetsföreskrifter har sin största betydelse (se Strömberg, a. a. s.133 och lagrådets yttrande i prop. 1986/87:166 s. 239). I lagrådets yttrande framhölls att den större delen av den detaljinriktade normgivningen inom det offentlighetsrättsliga lagområdet, däribland skattelagstiftningen, sker genom verkställighetsföreskrifter och att denna vidsträckt användning har godtagits av riksdagen.

### 7.3.2 Exempel på godtagna verkställighetsföreskrifter

Ett exempel på ett område inom skattelagstiftningen där materiella verkställighetsföreskrifter har fått stor betydelse är fastighetstaxeringen (se Strömberg, a. a. s. 141 och SOU 1979:32 s. 167). Enligt 7 kap. 7 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) skall regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer besluta om närmare föreskrifter om indelning i värdeområden, klassindelning av värdefaktorer, klassindelingsgrunder, värdeserier och värdetabeller för i lagen angivna byggnadstyper och ägoslag.

Som exempel på administrativa verkställighetsföreskrifter kan anges 12 kap. 44 § sista stycket jordabalken där det föreskrivs att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer fastställer formulär till vissa i lagrummet angivna underrättelser och meddelanden.

Ett exempel på verkställighetsföreskrifter som har accepterats fanns i anslutning till den tidigare gällande lagen (1978:478) om avgift för innehav av televisionsmottagare. I lagtexten föreskrevs avgiftsskyldighet för den som var innehavare av sådan mottagare. I verkställighetsföreskrifterna föreskrevs att avgiftsskyldigheten kvarstod även för tid efter det att innehavet upphört om inte skriftlig avanmälan hade gjorts. Huruvida denna föreskrift rymdes inom ramen för vad som kan vara föremål för verkställighetsföreskrifter har prövats och godtagits i flera rättsfall (RH 22:83, NJA 1984 s. 886 och NJA 1987 s. 916). Dessa bedömningar har skarpt kritiserats av Håkan Strömberg, som har uttalat att bestämmelsen i hög grad har överskridit gränsen för vad som kan regleras genom verkställighetsföreskrifter (se Strömberg, Förvaltningsrättslig tidskrift 1988 s. 54 ff.). När lagen ersattes med den nu gällande lagen (1989:41) om TV-avgift gjordes den ändringen att innehållet i verkställighetsföreskriften flyttades till lagen. Den konstitutionella lämpligheten av verkställighetsföreskriften berördes emellertid inte.

### 7.3.3 Exempel på icke godtagbara verkställighetsföreskrifter

Till verkställighetsföreskrifter som inte kan godtas hänförs i förarbetena till regeringsformen bestämmelser om vem som är skattskyldig, på vad skatten skall utgå samt skattesats (se prop. 1973:90 s. 302). Andra sådana exempel är verkställighetsföreskrifter som innehåller straffbestämmelser eller andra sanktioner (se lagrådets yttrande i prop. 1987/88:3 s. 194 och 198).

Ytterligare exempel på verkställighetsföreskrifter som inte ansetts godtagbara fanns i den tidigare utformningen av växtförädlarrättslagen (1971:392). När det gällde vilka objekt som omfattades av växförädlarrätten föreskrevs i lagtexten att lagen var tillämplig på växtsorter tillhörande sådant växtsläkte eller sådan växtart som regeringen bestämde. Dessa växtsläkten och växtarter angavs i en bilaga till växtförädlarrättskungörelsen. Föreskrifter som avser privaträttsliga förhållanden kan efter tillkomsten av 1974 års regeringsform endast uppfattas som verkställighetsföreskrifter eftersom annan delegering av normgivningsmakten inte är möjlig. I samband med vissa ändringar i lagen som gjordes på grund av att en av Sverige antagen konvention reviderades, konstaterades att det inte var förenligt med kravet på lagform i 8 kap. 2 § regeringsformen att genom verkställighetsföreskrifter tagna på regeringsnivå avgränsa lagens tillämpningsområde i ett så väsentligt avseende. Eftersom det inte heller ansågs möjligt att avgränsa tillämpningsområdet genom någon allmän beskrivning av dessa växtsorter blev resultatet att förteckningen över skyddade växter togs in som en bilaga till lagen (se Strömberg, Normgivningsmakten s. 137, prop. 1981/82:136 s. 27 och SFS 1982:991).

Principen att en verkställighetsföreskrift inte får innebära något nytt har fastställts i praxis inom skatteområdet. Regeringsrätten har i flera rättsfall konstaterat att anvisningar och föreskrifter som efter bemyndigande meddelats av bl.a. Riksskatteverket har inneburit inskränkningar i vad som har föreskrivits i lagtext och därför stått i strid med 8 kap. 3 § regeringsformen (se t.ex. RÅ 1988 ref. 151, RÅ 1988 ref. 146 och RÅ 1996 ref. 5). I det sistnämnda rättsfallet fanns det visserligen stöd för innehållet i förordningen i lagens förarbeten men regeringsrätten fann trots detta uppenbart att förordningen gick utöver vad som kunde inrymmas i lagtexten.

### 7.3.4 Slutsatser

Genom de exempel som redogjorts för kan konstateras att det knappast är möjligt att se någon klar gräns mellan godtagbara och icke godtagbara verkställighetsföreskrifter. En av orsakerna till detta är givetvis att det är svårt att få någon konkret vägledning av förarbetena till regeringsformen. En annan anledning är att många bestämmelser härstammar från tiden före 1974 års regeringsform då gränsen mellan lag och föreskrift om verkställighet av lag var tämligen flytande (se Strömberg, a. a. s. 131). En genomgång av bl.a. de ovan redovisade exemplen tyder emellertid på att man i lagstiftningsarbetet numera förefaller att i högre grad gå från en reglering genom verkställighetsföreskrifter till att reglera direkt i lagen.

Utredningen finner att utrymmet för att med hjälp av verkställighetsföreskrifter ge någon annan än lagstiftaren ett direkt inflytande på lagen om miljöstyrande vägavgifter får anses vara mycket begränsat. Genom verkställighetsföreskrifter kan det endast bli fråga om beslut i så begränsad omfattning som sådana taxeändringar som endast utgör anpassningar till det allmänna prisläget och om tillfälliga inskränkningar av det avgiftsbelagda området på grund av anläggningsarbeten eller andra förhållanden som kan medföra störningar i trafiken. Det är uppenbart att en reglering som endast skulle medföra att kommunerna fick rätt att meddela sådana verkställighetsföreskrifter inte skulle ge kommunerna det inflytande över avgiftssystemet som anges i direktiven till utredningen.

## 7.4 Utredningens förslag till kommunalt inflytande – lokala bestämmelser

Såsom det redogjordes för i inledningen till detta avsnitt anges i direktiven att införandet av ett avgiftssystem skall ske genom respektive kommuns beslut och att det skall vara respektive kommuns ansvar att utforma och förändra avgiftssystemet inom de ramar lagen ställer upp.

En möjlighet att ge kommunerna en så avgörande beslutanderätt över lagen om miljöstyrande vägavgifter är att utforma lagen på så sätt att det är den kommun i vilken det är aktuellt att införa miljöstyrande vägavgifter som får initiera att lagen får tillämpas inom kommunen. Det bör då anges att kommunen, om vägtrafiken orsakar betydande olägenheter såsom trängsel, olyckor, buller eller utsläpp av miljöskadliga ämnen inom kommunen, får anmäla detta till regeringen eller den



myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen eller denna myndighet får därefter samråda med närmast berörda kommuner och myndigheter om huruvida det föreligger förutsättningar att införa en lag om miljöstyrande vägavgifter i den kommun som har gjort anmälan. Om det efter ett sådant samrådsförfarande anses föreligga förutsättningar för att införa miljöstyrande vägavgifter i kommunen skall lokala bestämmelser utarbetas som får reglera bl.a. det avgiftsbelagda området och vägavgiftens belopp. Härvid får kommunerna möjlighet att direkt påverka utformningen av bestämmelserna mot bakgrund av de förhållanden som är speciella för kommunen. För att man inte skall komma i konflikt med förbudet mot att delegera beslutanderätten om skatter krävs det att dessa lokala bestämmelser godkänns av riksdagen och fastställs i lag. Om kommunen av någon anledning inte är nöjd med utformningen av de lokala bestämmelserna är det ingenting som hindrar att kommunen dessförinnan återtar sin anmälan om att införa miljöstyrande vägavgifter.

En kommun inom vilken lagen om miljöstyrande vägavgifter tillämpas kan även initiera att avgiftssystemet upphör eller ändras. Detta åstadkoms genom att kommunen begär detta hos regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Avgiftssystemets upphörande eller ändringar i avgiftssystemet får sedan beslutas av riksdagen och fastställas i lag.

#### 7.4.1 En lagstiftning i två steg

Det ovan beskrivna förfarandet medför visserligen att frågan om att tillämpa lagen i en enskild kommun måste underställas riksdagen på nytt efter det att beslut har fattats om att införa den generella lagen, vilket kan kritiseras för att vara ett omständligt förfarande. Å andra sidan är utformningen av det avgiftsbelagda området inte möjlig att göra i en allmänt hållen lag. Även avgifternas storlek är i hög grad beroende av den lokala trafiksituationen och kräver att det görs beräkningar utifrån förhållandena inom den aktuella regionen vilket medför att inte heller detta går att fastställa i en generell lag. Det kan sammanfattningsvis konstateras att det är nödvändigt med särskilda bestämmelser för varje kommun och att dessas närmare utformning inte kan bestämmas utan att det företagits erforderliga utredningar utifrån de lokala förhållandena. Sådana specifika utredningar för var och en av de kommuner i vilka det kan vara aktuellt att införa lagen om miljöstyrande vägavgifter är inte möjliga att genomföra inför ett förslag till en generell lagstiftning.

Även om kommunerna får initiativrätten till att lagen om miljöstyrande vägavgifter tillämpas inom kommunen kommer de fortsatta övervägandena att ske i samråd med andra berörda och man åstadkommer därmed att hänsyn tas även till sådana aspekter som inte endast rör den enskilda kommunen. Denna möjlighet att väga in andra faktorer än vad som föranleds av förhållandena i den aktuella kommunen kan vara värdefull inte minst när det gäller att bedöma vägavgifternas totala miljöeffekter.

#### 7.4.2 Intäkterna tillförsäkras kommunerna

Syftet med en lagstiftning om miljöstyrande vägavgifter är visserligen inte att det skall ge intäkter men det är otvivelaktigt att ett avgiftssystem med största säkerhet kommer att generera ansevärd intäkter. En väsentlig fråga för en kommun som överväger att införa ett avgiftssystem måste därför vara vem som får disponera intäkterna. Det förhållandet att avgifterna konstitutionellt definieras som statliga skatter behöver inte innebära ett hinder mot ett kommunalt inflytande över intäkterna från avgiftssystemet. Ett sätt att tillförsäkra kommunerna ett sådant inflytande är att ange i lagtexten att det överskott som avgiftssystemet ger, vilket kan förväntas uppgå till tre fjärdedelar av avgifterna, skall tillfalla kommunerna. I många sammanhang brukar det emellertid framställas invändningar mot att statens inkomster destinerar på detta sätt. I utredningens direktiv är det dock ett starkt uttalat önskemål att det är kommunerna som skall ha beslutanderätten över de miljöstyrande vägavgifterna. Eftersom det inte finns något hinder mot detta och med hänsyn till att det även i övrigt framstår som lämpligt föreslår utredningen att det regleras i lagen att den största delen av de miljöstyrande vägavgifterna tillfaller kommunerna. Anser man inte att en sådan bestämmelse bör införas återstår för kommunerna att tillse att det i samband med utarbetandet av de lokala bestämmelserna träffas avtal om att kommunerna skall få del av inkomsterna.

En annan tänkbar invändning mot den föreslagna lagregleringen är att den inte föreskriver att kommunerna skall ta del i kostnaderna för att bygga upp avgiftssystemet. Eftersom kommunerna endast tillförsäkras intäkter skulle man kunna riskera att de lokala bestämmelserna sägs upp utan att dessa kostnader är täckta. Ett införande av ett avgiftssystem innebär emellertid en genomgripande förändring för en kommun och föregås av omfattande utredningar och överväganden. Det får därför förutsättas att ett beslut om att införa ett avgiftssystem är så väl underbyggt och förankrat att det bibehålls under en lång tid.



## 8 Miljöaspekter

### 8.1 Inledning

I direktiven till utredningen framhålls att vägtrafiken svarar för en betydande påverkan på miljön och på människors hälsa och att dessa problem bl.a. utgörs av trängsel, olyckor, buller och utsläpp av giftiga ämnen. Vi skall i detta avsnitt redogöra närmare för de angivna miljöproblemens samband med vägtrafiken och vilken betydelse ett system med miljöstyrande vägavgifter skulle kunna ha för att påverka miljöproblemen i en gynnsam riktning.

### 8.2 Trängsel

I slutbetänkandet av Kommunikationskommittén SOU 1997:35, Ny kurs i trafikpolitiken, görs följande uttalanden om trängsel. Trängsel på vägnätet är i första hand ett problem i Stockholmsregionen och i viss utsträckning i Göteborgsområdet. Låg framkomlighet med trafikstockningar och köer medför stora kostnader i form av fördyrade varustransporter, förlängda restider och ökade avgasutsläpp.

I betänkandet sägs vidare att hastigheten på en vägsträcka snabbt sjunker när trafiken närmar sig vägens kapacitetsgräns. Teoretiskt kan man för en stad av Stockholms storlek beräkna att restiden är omkring 40 procent längre när trafikvolymen är 50 procent av den maximala kapaciteten. Vid ett flöde på 98 procent av kapaciteten kan restiden vara sju gånger så lång som under lågtrafik (se s. 285).

Det kan således konstateras att trängsel har en mycket stor effekt på restiderna och att en spridning av trafikmängden över tiden skulle få påtagliga positiva effekter i detta hänseende. Ett system med miljöstyrande vägavgifter kan innebära sådana effekter antingen genom att man avgiftsbelägger endast rusningstrafiken eller differentierar avgifterna tidsmässigt.

### 8.3 Olyckor

I prop. 1996/97:137, Nollvisionen och det trafiksäkra samhället, konstaterade regeringen att risken för att skadas och dödas till följd av trafikolyckor är väsentligt högre inom vägtransportssystemet än inom andra trafikslag. Vidare konstaterades att antalet dödade och skadade i trafiken ökade under 1980-talet och minskade under första hälften av 1990-talet vilket till största delen förklarades av en motsvarande ökning respektive minskning av trafikarbetet. När det gäller riskerna för oskyddade trafikanter hänvisades till studier i vilka man kommit fram till att fordonshastigheten är den helt avgörande faktorn för vilka skador dessa trafikanter riskerar att drabbas av. Som exempel på detta omnämndes en undersökning i USA enligt vilken en fotgängare löper 40–80 procents risk att dödas vid en påkörningshastighet på 50 kilometer i timmen medan risken är knappt 10 procent vid en hastighet på 30 kilometer i timmen (se s. 10 f. och 32 f.).

Det kan alltså konstateras att det är trafikmängden och hastigheten som har betydelse för olycksrisken. Frågan är vilken betydelse miljöstyrande vägavgifter kan ha för att minska antalet olyckor i vägtrafiken. I den mån ett avgiftssystem kan bidra till att minska den totala trafikmängden torde man uppnå positiva effekter på olycksstatistiken. Enligt uttalanden från experter inom området krävs det emellertid orealistiskt höga avgifter för att man skall åstadkomma en sådan minskning varför det i stället är lämpligare att använda vägavgifter för att få till stånd en tidsmässig utjämning av trafiken.

Som vi konstaterade ovan kan miljöstyrande vägavgifter bidra till trängseln i trafiken minskar vilket får till följd att hastigheten ökar. Med hänsyn till den negativa inverkan högre hastigheter har på antalet olyckor är det svårt att hävda att ett avgiftssystem i sig skulle kunna innebära några fördelar. I detta sammanhang är det emellertid viktigt att framhålla den positiva inverkan på trafikanternas beteende som erhålls genom den kameraövervakning som kommer att användas för att kontrollera efterlevnaden av de miljöstyrande vägavgifterna. Det finns undersökningar som utvisar att vetenskapen om denna övervakning gör att trafikanternas körsätt blir lugnare och mjukare vilket påverkar olycksfrekvensen i en gynnsam riktning.

### 8.4 Buller

Buller definieras som icke önskvärt ljud. Kommunikationskommitténs slutbetänkande innehåller följande om buller. Buller berör i någon form nästan alla människor. De negativa effekterna på vår hälsa är av vitt

skilda slag. Förutom direkta hörselskador kan buller ge psykiska störningar, sömnrubbingar, förhöjt blodtryck, stress och koncentrationssvårigheter. Vägtrafiken är den dominerande källan till bullerstörningar. Cirka 1,5 miljoner människor beräknas vara utsatta för trafikbuller utomhus som överstiger 55 dBA, vilket enligt prop. 1996/97:53, Infrastrukturinriktning för framtida transporter, föreslås som det riktvärde som inte bör överskridas när man bygger nya bostäder eller trafikanläggningar. Regeringen föreslår i samma proposition ett åtgärdsprogram som i en första etapp omfattar bostadsmiljöer som utomhus vid fasad är utsatta för vägtrafikbuller med en genomsnittlig bullernivå överstigande 65 dBA.

För vägtrafikens vidkommande omfattar det åtgärdsprogram som föreslås i prop. 1996/97:53 bl.a. åtgärder som sätter ned hastigheten på korta sträckor samt avskärmande åtgärder.

De omfattande bullerstörningarna från vägtrafiken har uppmärksamats i ett stort antal utredningar och forskningsarbeten. Av t.ex. SOU 1993:65, Handlingsplan mot buller, framgår att vägtrafikbullret består av två huvudsakliga komponenter, nämligen drivenhetsbuller och däck/vägbanebuller. Det förstnämnda kommer från själva fordonet och den sistnämnda från däckens rullning mot vägytan. I SOU 1993:65 uttalas att det är däck/vägbanebullret som dominerar vägtrafikbullret vid alla hastigheter över ca 40 km/tim och att detta kan minskas med cirka fem-sju dBA bl.a. genom lägre hastighetsgränser som möjliggör användandet av smalare däck tillverkade av mjukare gummi samt genom tystare vägbeläggningar. För både drivenhetsbullret och däck/vägbanebullret innebär en hastighetsfördubbling en ökning av den maximala ljudnivån med cirka 10 dB (se s. 111, 127 och bilaga 11 s. 41).

För det fall att ett system med miljöstyrande vägavgifter skulle leda till en allmän trafikminskning kan man givetvis förvänta sig en minskning även av vägtrafikbullret. Denna minskning är emellertid inte på något sätt proportionell utan det är fråga om synnerligen begränsade effekter. Det kan nämnas att en halvering av trafikmängden reducerar bullernivån med endast cirka tre dBA och att en trafikreduktion på 20 procent ger en sänkning på cirka en dBA (se a. SOU bilaga 11 s. 87).

Det kan alltså konstateras att en minskning av trafikmängden har en tämligen begränsad effekt på bullernivåerna. Effekten begränsas ytterligare av det förhållandet att en allmän trafikminskning tenderar att leda till ökade hastigheter vilket i sin tur leder till ökat buller. Däremot kan det tänkas att en allmän minskning av trafiken minskar bullrets varaktighet.

Såsom vi redogjorde för ovan angående olyckor har vetenskapen om kameraövervakningens existens en positiv inverkan på trafikanternas

körsätt. Det förhållandet att körsättet blir lugnare och mjukare leder till att trafiken blir jämnare vilket i sin tur reducerar bullret.

## 8.5 Utsläpp av giftiga ämnen – luftföroreningar

Halterna av luftföroreningar i tätorterna har i de flesta avseenden minskat under den senaste tioårsperioden. Utbyggnad av fjärrvärme och rening av utsläpp från fasta källor har haft stor betydelse för förbättringarna liksom övergången till renare bränslen och den katalytiska avgasreningen (se SOU 1997:35 s. 283). Trots denna minskning av luftföroreningarna är halterna fortfarande så höga att de bidrar till en försämrad hälsa för många människor. Astmatiker och barn är de känsligaste grupperna och det är i första hand luftvägarna som drabbas. Vissa ämnen i föroreningarna medverkar till uppkomsten av cancer och luftföroreningar misstänks kunna förvärra allergiska besvär (se På väg mot ett miljöanpassat transportsystem, slutrapport från MaTs-samarbetet, Naturvårdsverkets rapport 4636 s. 21).

De luftföroreningar som härrör från vägtrafiken utgörs framför allt av koldioxid, kväveoxid, svaveldioxid och flyktiga organiska ämnen, VOC, lättflyktiga organiska kolväten. Såsom har redogjorts för i avsnitt 5 har regeringen i prop. 1997/98:56, Transportpolitik för en hållbar utveckling, uttalat följande etappmål för i vilken omfattning utsläppen av dessa ämnen bör minska.

– Utsläppen av koldioxid från transporter bör år 2010 ha stabiliserats på 1990 års nivå.

– Utsläppen av kväveoxider från transporter bör år 2005 ha minskat med minst 40 procent jämfört med 1995 års nivå.

– Utsläppen av svaveldioxid från transporter bör år 2005 ha minskat med minst 15 procent jämfört med 1995 års nivå.

– Utsläppen av flyktiga organiska ämnen från transporter bör år 2005 ha minskat med minst 60 procent jämfört med år 1995 (se a. prop. s. 27).

Av propositionen framgår att regeringens ställningstaganden beträffande dessa etappmål till stor del grundar sig på Kommunikationskommitténs förslag vilka i sin tur bygger på resultatet av det ovan nämnda MaTs-samarbetet, som är ett samarbete mellan Banverket, Bilindustriföreningen, Boverket, Kommunikationsforskningsberedningen (KFB), Luftfartsverket, Naturvårdsverket, NUTEK, Sjöfartsverket, Statens Institut för Kommunikationsanalys (SIKA), Svenska Petroleum Institutet (SPI) och Vägverket. Det övergripande syftet med

detta samarbete, som påbörjades hösten 1994, var att skapa en gemensam plattform för dessa aktörer att utgå ifrån i sitt arbete med att åstadkomma ett miljöanpassat transportsystem. I slutrapporten från samarbetet framhålls att det krävs långtgående utsläppsminskningar från vägtrafiken för att de långsiktiga målen skall kunna nås i de tätorter som i dag har luftkvalitetsproblem, dvs. framför allt i Stockholm och Göteborg (se s. 21–22).

I detta sammanhang bör nämnas att Miljöbalken, som trädde i kraft den 1 januari 1999, i kap. 5 innehåller föreskrifter om miljökvalitetsnormer. Av bestämmelserna följer att dessa normer skall ange de föroreningsnivåer eller störningsnivåer som människor, miljön eller naturen kan belastas med utan fara för olägenheter och att regeringen får överlåta till en myndighet att meddela de miljökvalitetsnormer som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen vilket innebär en hänvisning till de EG-direktiv som finns om gränsvärden för luftföroreningar. I 5 kap. 5 § Miljöbalken anges att ett åtgärdsprogram skall upprättas om det behövs för att en miljökvalitetsnorm skall uppfyllas eller om ett sådant krav följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. I ett sådant åtgärdsprogram skulle miljöstyrande vägavgifter kunna aktualiseras.

Trots att luftföroreningarna har minskat genom insatser inom olika områden är det fortfarande angeläget med fortsatta åtgärder för att förbättra luften framför allt i tätorterna. Frågan är vilken betydelse ett system med miljöstyrande vägavgifter skulle kunna ha i detta avseende. Bland de åtgärder som föreslås i slutrapporten från MaTs-samarbetet omnämns s.k. Road Pricing som ett användbart ekonomiskt styrmedel för att minska de lokala miljöproblem som vägtrafiken ger upphov till. Enligt rapporten bör ett sådant avgiftssystem innebära att fordon som förorenar mer bör betala mer, fordon som kör i områden där många människor utsätts för hälsovådliga avgaser och där bullerproblemen är störst bör betala mer och att priset bör vara högre i rusningstid när trängsel och avgasproblem är som störst (se s. 46 f.).

MaTs-rapportens förslag till avgiftssystem innebär således ett tämligen komplicerat system med differentieringar i flera olika hänseenden. Enligt utredningens uppfattning är det tveksamt om det är praktiskt möjligt att införa avgiftssystem med ett så stort antal variabler. Även om det är tekniskt genomförbart torde ett sådant system ställa så stora krav på trafikanterna att det är tveksamt om man skulle få acceptans för systemet. Som vi har utvecklat närmare i avsnitt 6 är det ett väsentligt krav att ett avgiftssystem är enkelt att förstå och använda för trafikanterna, åtminstone i inledningsskedet.

Man kan emellertid förvänta sig positiva effekter på luftföroreningshalterna även med ett enklare utformat avgiftssystem under förutsätt-



ning att det medför att trängseln på vägnätet minskar. Såsom vi har anfört ovan är trängseln ett stort problem i tätorterna med längre restider och en därmed sammanhängande ökning av avgasutsläppen. För att trängseln skall minska är det tillfyllest med en tidsdifferentiering av avgifterna. Om man avgiftsbelägger vissa vägar kan det dess utom få till följd att trafikanterna väljer andra resvägar vilket medför en förflyttning eller spridning av utsläppen.

## 8.6 Den yttre miljön

Vid redovisningen och bedömningen av de miljöstyrande vägavgifternas inverkan på miljön bör även den yttre miljön beaktas. Såsom det kommer att redogöras närmare för i avsnitt 9 förutsätter ett väl fungerande avgiftssystem anläggningar för övervakning och registrering av fordonen. Dessa videokameror med tillhörande utrustning innebär onekligen ett ingrepp i stadsmiljön i likhet med den skyltsättning som systemet måste medföra. Med hänsyn till den omfattande skyltsättning och andra anläggningar för trafiken som redan finns i städerna torde emellertid den påverkan som avgiftssystemet innebär vara i det närmaste försumbar. Detta förutsätter dock att man väljer att införa avgiftssystem som inte kräver kraftiga portaler eller bommar och som i förekommande fall medger att diskreta mobila anordningar används.

Det finns ytterligare en effekt på den yttre miljön som bör beaktas, nämligen det förhållandet att den minskade trängsel som avgiftssystemet kan leda till påverkar behovet av markanvändning för vägtrafikanläggningar. Det kanske är väl optimistiskt att förvänta sig att behovet av mark kan minska men man kan åtminstone förvänta sig att inte behöva ta ytterligare mark i anspråk för vägtrafikanläggningar. Det anförda innebär att ett avgiftssystem kan bidra till att det miljö kvalitetsmål som ställts upp angående en god, bebyggd miljö kan uppnås. (Se prop. 1997/98:145, Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart samhälle s. 141, där det framhålls som angeläget att man begränsar behovet av ytterligare transportanläggningar och undviker intrång i värdefull stadsmiljö.)

## 8.7 Mikrovågor

I avsnitt 3.6 har vi redogjort för att identifiering och registrering av fordonen i ett avgiftssystem förutsätter någon form av kommunikationsteknik. Den teknik som används i vägavgiftssammanhang är

mikrovågskommunikation, som är en högfrekvent och kortvågig radio-kommunikation som upprättas genom att en signal sänds från en antenn på vägsidan till en mottagare i fordonet som omformar signalen och skickar den tillbaka. Begreppet mikrovågor används för att beteckna elektromagnetisk strålning i frekvensområdet 100 MHz–300 GHz. Den internationella post- och teleunionen har reserverat en frekvens på 5,8 GHz för vägavgiftssystem. Frågan är om denna mikrovågskommunikation som används för vägavgifter kan medföra några hälsorisker. Vi skall i det följande redogöra för en del forskningsresultat inom området.

Det har gjorts ett fåtal undersökningar om eventuell cancerrisk, bl.a. på användare av mobiltelefon, militär personal och befolkningsgrupper som bott i närheten av sändare av mikrovågor. En del undersökningar har tytt på en ökning av antalet cancerfall medan andra inte har påvisat någon ökad risk för cancer. Resultaten har emellertid varit svårtolkade bl.a. på grund av att antalet undersökta har varit för få och att graden av exponering inte har varit helt fastställd. Det är fortfarande för tidigt att dra några säkra slutsatser och det kan sammanfattningsvis konstateras att resultaten från de få undersökningar som har gjorts endast har lett till begränsad information.

När det sedan gäller riskerna för missfall och för fosterskador har vissa studier tytt på ökade risker medan andra inte har visat på något sådant samband. De företagna studierna kännetecknas emellertid av bristfälliga uppskattningar av hur stor exponering av mikrovågor det varit fråga om samt i vissa fall av ett litet antal undersökta varför det är svårt att dra några säkra slutsatser utan vidare studier.

Det har kunnat fastställas att koncentrerad mikrovågsstrålning kan leda till en ökning av kroppstemperaturen med knappt en grad. Undersökningar har visat att temperaturhöjningar på mer än en till två grader kan medföra negativa hälsoeffekter. Man har konstaterat att sådana temperaturhöjningar försämrar förmågan att lösa även enkla arbetsuppgifter och att de i kombination med bruk av alkohol och droger kan påverka kroppens värmereglerande förmåga negativt.

När det särskilt gäller pulserande mikrovågsstrålning inom frekvensområde 200 MHz–6,5 GHz är det välkänt att människor med normal hörsel kan förnimma ett surrande, klickande eller poppande ljud som orsakas av inverkan på hörselcentrat i hjärnan. Upprepad eller långvarig exponering kan vara spänningsframkallande och därmed skadlig.

I redovisningen av de olika studierna framhålls att forskningen på området är bristfällig och ofullständig, vilket har bekräftats av experter inom området som har uppgett att det inte finns några säkra uppgifter om biologisk påverkan. På nuvarande kunskapsnivå kan man därför

inte fastställa om det är några hälsorisker förenade med mikrovågskommunikationen. Det är emellertid uppenbart att den mikrovågskommunikation som är aktuell för ett system med miljöstyrande vägavgifter inte innebär någon långvarig eller intensiv exponering.

## 8.8 Slutsatser

Det kan sammanfattningsvis konstateras att ett system med miljöstyrande vägavgifter kan förväntas medföra en positiv inverkan på trängseln vilket kan bidra till att begränsa luftföroreningarna i tätorterna. Beträffande olycksfrekvensen och bullernivåerna får avgifterna i sig anses innebära tämligen begränsade effekter. Inverkan på olyckor och buller erhålls möjligen indirekt genom den gynnsamma inverkan på trafikanternas körsätt som vetenskapen om själva övervakningen medför. Detta förhållande, som närmast är att betrakta som ett slags bieffekt till avgiftssystemet, är ytterligare ett skäl för att möjliggöra införandet av miljöstyrande vägavgifter i tätort. Med den kunskap vi har i dag framstår de negativa effekterna på den yttre miljön av de tekniska anordningarna för övervakning och registrering, liksom hälsoriskerna med den aktuella mikrovågstekniken, som i det närmaste försumbara.

## 9 Integritetsaspekter på miljöstyrande avgifter – registrering, övervakning och kontroll

### 9.1 Inledning

I detta avsnitt skall vi behandla de integritetsfrågor som uppkommer i samband med den registrering och kontroll som erfordras för att efterlevnaden av ett system för miljöstyrande vägavgifter skall kunna upprätthållas.

Såsom har framgått av redogörelsen i avsnitt 3.5 finns det två huvudtyper av betalningsmetoder för vägavgifter, manuell eller automatisk betalning. Manuell betalning kan i sin tur ske antingen när betalningsskyldigheten uppstår, t.ex. vid passerandet av ett betalsnitt, eller på annan plats. Erläggs avgiften direkt när betalningsskyldigheten uppstår behövs inte någon registrering av bilen utan passagen kan ske helt anonymt.

Manuell betalning på annan plats och automatisk betalning förutsätter däremot en kontroll av att betalningsskyldigheten fullgörs vilket kräver dels att själva betalningen registreras, dels att fordonet identifieras och registreras i samband med att betalningsskyldigheten uppstår. Dessa betalningssätt kan med nuvarande teknik inte medge fullständig anonymitet, vilket kan anses vara en nackdel. Å andra sidan är det stora nackdelar förenade med ett avgiftssystem som är uppbyggt på att trafikanterna skall erlägga betalning direkt när betalningsskyldigheten uppstår. Såsom vi kommer att redogöra för i avsnitt 11 förutsätter ett sådant system att avgiftsprincipen utgörs av tillträdesavgift eller passageavgift, vilket skulle innebära en icke önskvärd begränsning. En annan nackdel är att trafikanterna måste stanna för att erlägga betalningen, vilket kan medföra köbildningar och trafikstockningar med risk för trafikolyckor och negativa effekter på miljön. Härtill kommer att anläggningar för manuell betalning kan vara olämpliga på grund av platsbrist eller av estetiska skäl.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att det är ett flertal nackdelar förenade med manuell betalning i direkt anslutning till att betalningsskyldigheten uppstår och motsvarande fördelar med att betalning sker på annan plats och genom automatisk betalning.

Frågan är om man med hänsyn till kravet på skydd för den personliga integriteten kan acceptera ett avgiftssystem som inte möjliggör anonym betalning, dvs. i direkt anslutning till att betalningsskyldigheten uppstår, utan som kräver att betalning sker på annan plats eller automatiskt.

Värnandet om den personliga integriteten har gamla traditioner i svensk rätt. Redan under medeltiden hade man ett sådant skydd vilket hade djup, folklig förankring. Våra domstolar med sina tidvis mycket starka folkliga inslag har av tradition hävdat den enskildes rätt mot kränkningar både från andra medborgare och den s.k. överheten. Integritetsfrågorna har tillmätts stor betydelse i olika sammanhang i vårt land. Som ett exempel på detta kan nämnas att Sverige så sent som i mitten av 1980-talet med något undantag var det enda landet i Europa som hade en lagstiftning om skydd mot integritetskränkningar med optisk apparatur på allmän plats (se SOU 1987:74, Optisk-Elektronisk Övervakning, Betänkande av utredningen om TV-övervakning m.m. s. 15 och 43 f.).

De bestämmelser som är aktuella för de integritetsfrågor som kan uppstå i samband med lagen om miljöstyrande vägavgifter finns i regeringsformen, sekretesslagen (1980:100), personuppgiftslagen (1998:204) och lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning.

## 9.2 Registrering

Av 2 kap. 3 § andra stycket regeringsformen följer att varje medborgare i den utsträckning som närmare anges i lag skall skyddas mot att hans personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom registreras med hjälp av automatisk databehandling.

Den registrering som måste göras av fordonet vid betalning som inte görs direkt när betalningsskyldigheten uppstår förutsätts ske genom automatisk databehandling. Denna registrering, som måste innehålla uppgifter om fordonets registreringsnummer samt om datum och kommun för den resa som betalningen avser, bör göras i ett centralt register som upprättas av Vägverket särskilt för lagen om miljöstyrande vägavgifter.

Av 7 kap. 15 § sekretesslagen jämförd med 1 b § sjätte punkten sekretessförordningen framgår att sekretess gäller för Vägverkets bil-, körkorts- och felparkeringsregister för uppgifter om enskildas personli-

ga förhållanden om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretessbehovet för de register som kommer att upprättas för de miljöstyrande vägavgifterna tillgodoses lämpligen genom att man gör ett tillägg i denna sekretessbestämmelse.

I övrigt regleras uppgifterna i registret av personuppgiftslagen, som trädde i kraft den 24 oktober 1998 och som ersatte datalagen (1973:289). Med personuppgift avses enligt 3 § personuppgiftslagen all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en person som är i livet. Lagen innehåller bl.a. bestämmelser om när behandling av personuppgifter är tillåten. Där sägs också att personuppgifter som samlas in för ett ändamål inte får behandlas för något annat oförenligt ändamål. Av 10 § e personuppgiftslagen följer att personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning skall kunna utföras. Eftersom registrering av att miljöstyrande vägavgift erläggs är nödvändig för att lagen skall fungera och helt klart avser myndighetsutövning föreligger inte något lagligt hinder mot registreringen. Med hänsyn till att det finns en omfattande reglering till skydd för den enskildes personliga integritet anser utredningen att den registrering som måste göras vid annan betalning än direkt när betalningsskyldigheten uppstår får godtas. Hänsyn till den personliga integriteten kräver således inte att avgiftssystemet möjliggör anonym betalning.

### 9.3 Övervakning

För att kontrollera efterlevnaden av lagen om miljöstyrande vägavgifter krävs inte bara registrering utan även någon form av övervakning. Den enda praktiskt tänkbara metoden för att identifiera fordon som färdas på en avgiftsbelagd plats utan att betala är videofotografering. Sådan övervakning regleras i lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning, som trädde i kraft den 1 juli 1998 och som ersatte den tidigare gällande lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m.

I förarbetena till lagen om allmän kameraövervakning uttalas att grundtanken bakom lagen är att övervakningskameror skall kunna användas när det finns ett samhällligt intresse av övervakning och att intresset av att förebygga brott, förhindra olyckor eller liknande bör spela bör en mer framträdande roll än tidigare vid avvägningen mellan övervakningsintresset och integritetsintresset. Detta innebär en mindre restriktiv linje vid tillståndsprövningen än tidigare (seprop. 1997/98:64 s. 28 f.). Lagen innebär dessutom att tillståndsfri användning av

övervakningskameror medges i större utsträckning och att den tillståndsfria användningen regleras i lagen.

Av 7 § andra punkten i lagen om allmän kameraövervakning följer att tillstånd inte krävs för allmän kameraövervakning som utförs av Vägverket vid trafikövervakning. Sådan trafikövervakning sker med hjälp av kameror som är uppsatta vid vissa motorvägsinfarter och i vägtunnlar. Bildmaterialet används som underlag för trafikinformation och varningar via radio samt för att dirigera om trafik eller rekommendera lägre hastighet vid trafik hinder i syfte att minska riskerna för trafikolyckor. Dessutom används bildmaterialet som underlag för bedömningar av vilka räddningsinsatser som krävs vid redan inträffade olyckor. I förarbetena framhålls att risken för integritetsintrång måste betraktas som relativt begränsad med hänsyn till de platser där kamerorna är placerade och att övervakningen kan ha stor betydelse för att förhindra olyckor eller för att minska skadeverkningarna av en inträffad olycka (se a. prop. s. 33).

Vid den kameraövervakning som behöver ske för att kontrollera efterlevnaden av lagen om miljöstyrande vägavgifter erfordras endast att fordonets registreringsnummer och fabrikat framgår av bildmaterialet. Detta åstadkoms genom att det vid fotograferingen sker en maskering så att varken förare eller passagerare syns på bilden. Fotografering sker endast av de fordon beträffande vilka det inte direkt kan konstateras att korrekt avgift har erlagts, således inte av fordon som är utrustade med fordonsenheter och för vilka betalningen sker via kommunikation med fordonsenheten eller fordon för vilka det via kontakt med det centrala registret kan konstateras att korrekt avgift har erlagts. Visar det sig efter fotograferingen att avgift hade erlagts utan att den hade registrerats vid kontrolltillfället förstörs fotografiet. Detsamma sker om betalning görs inom den tid inom vilken man har rätt att betala i efterskott.

När man vet vilket avgiftssystem som blir aktuellt, dvs. senast i samband med att lokala bestämmelser utarbetas, kan man också närmare reglera hur övervakningen ska gå till. Det kan då finnas anledning att föreskriva t.ex. en sådan maskering som nyss nämnts eller utgällning av fotografier av fordon för vilka avgift har erlagts.

Kameraövervakning som är reglerad på ett sådant sätt får anses innebära ett begränsat intrång i den personliga integriteten. Det samhällseliga intresset av att lagen om miljöstyrande vägavgifter efterlevs är sådant att en avvägning mellan detta intresse och integritetsintresset leder till att integritetshänsyn inte bör hindra att övervakning sker med hjälp av videokamera. Eftersom det är Vägverket som skall utföra övervakningen är det en lämplig lagteknisk lösning att även denna kameraövervakning regleras i 7 § andra punkten

lagen om allmän kameraövervakning, vilket innebär att även övervakning enligt lagen om miljöstyrande vägavgifter får ske utan tillstånd.

Ett ytterligare skydd för den personliga integriteten finns i 7 kap. 32 § sekretesslagen som föreskriver att sekretess gäller för sådan uppgift om enskilda personliga förhållanden som har inhämtats genom kameraövervakning som avses i lagen om allmän kameraövervakning om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

## 9.4 Övrig kontroll

Utöver registrering och övervakning är det ytterligare en kontroll som kan bli erforderlig vid automatisk betalning. Vid automatisk betalning sker avgiftsdebiteringen via kommunikation med fordonsenheten. Om avgiftssystemet innehåller olika avgiftsnivåer för olika fordonstyper krävs att fordonsenheterna är anpassade så att rätt avgift debiteras för dessa olika fordonstyper. För att förhindra att ett fordon som skall erlägga en högre taxa är försedd med en fordonsenhet avsedd för en lägre taxa är det erforderligt med stickprovskontroller för att kontrollera att bilarna är utrustade med rätt sorts fordonsenheter. En sådan kontroll kan eventuellt ske redan vid kameraövervakningen.

## 9.5 Slutsatser

Utredningen konstaterar att betalning eventuellt inte kommer att kunna ske anonymt. Avgiftssystemet som sådant kan dock inte anses innebära något ingripande intrång i den personliga integriteten och de kontrollåtgärder som systemet erfordrar ligger inom ramen för vad som får accepteras för att man skall kunna minska vägtrafikens skadeverkningar på miljön. Sammantaget anser därför utredningen att miljöstyrande vägavgifter är godtagbara från integritetssynpunkt.



The first part of the report deals with the general  
 situation of the country and the progress of the  
 various departments. It is found that the  
 country is generally well settled and that  
 the progress of the various departments is  
 satisfactory.

Part II

The second part of the report deals with the  
 details of the various departments. It is found  
 that the various departments are well managed  
 and that the progress of the various  
 departments is satisfactory.

Part III

The third part of the report deals with the  
 details of the various departments. It is found  
 that the various departments are well managed  
 and that the progress of the various  
 departments is satisfactory.

## 10 Skatterättsliga konsekvenser

### 10.1 Inledning

Såsom vi redogjort för i avsnittet om konstitutionella aspekter på miljöstyrande vägavgifter är avgifterna statsrättsligt att definiera som en statlig skatt. Vi skall i detta avsnitt kort redogöra för hur avgifterna förhåller sig till skattesystemet i övrigt.

### 10.2 Avdragsrätt

#### 10.2.1 Resor till och från arbetet

Enligt punkten 4 av anvisningarna till 3 kap. 33 § kommunalskattelagen (1928:370) medges avdrag för kostnader för resor till och från arbetet med egen bil under vissa förutsättningar. I femte stycket av denna bestämmelse stadgas att i de fall förutsättningarna för sådana avdrag är uppfyllda även väg-, bro- och färjeavgifter är avdragsgilla med belopp som motsvarar den faktiska kostnaden. Frågan är om de miljöstyrande vägavgifterna utgör en sådan vägavgift som avses i bestämmelsen. I förarbetena till den uttalas att till vägavgifter inte skall räknas sådan avgift som i rättslig mening är en skatt (se prop. 1993/94:90 Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen, m.m. s. 106). Av detta följer att avdrag inte skall medges för kostnaderna för miljöstyrande vägavgifter.

#### 10.2.2 Resor i tjänsten och i näringsverksamhet

Avdrag för kostnader för resor med egen bil i tjänsten samt med bil som används i näringsverksamhet medges enligt 3 kap. 20 § kommunalskattelagen för kostnader i samband med person- och godsbefordran och då bilen utgör en tillgång i verksamheten. Denna avdragsrätt bör omfatta även kostnader för miljöstyrande vägavgifter. Den förhöjda

avgiften, som skall tas ut om trafikanten inte betalar föreskriven vägavgift, är däremot att betrakta som en s.k. sanktionsavgift för vilken avdrag inte bör medges.

### 10.3 Mervärdesskatt

Enligt 1 kap. 1 § första stycket första punkten mervärdesskattelagen (1994:200) skall mervärdesskatt betalas till staten vid sådan omsättning inom landet av varor eller tjänster som är skattepliktig och görs i en yrkesmässig verksamhet. Eftersom den miljöstyrande vägavgiften är en skatt är det inte fråga om en omsättning i mervärdesskattelagens mening. Den miljöstyrande vägavgiften faller således utanför mervärdesbeskattningsens räckvidd.

# 11 Utformning av system för miljöstyrande vägavgifter – tre tänkbara principer

## 11.1 Inledning

I detta avsnitt skall vi kortfattat beskriva tre olika metoder för hur ett avgiftssystem för miljöstyrande vägavgifter kan utformas och redogöra för vilka för- och nackdelar som är förenade med dessa. Den avgörande skillnaden mellan de olika metoderna är *avgiftsprincipen*, dvs. vad avgiften baseras på. Som vi har redogjort för i avsnitt 3.4 skiljer man mellan *tillträdesavgift* eller *passageavgift*, som innebär att trafikanten betalar för att få tillträde till ett vägavsnitt såsom gatunätet i en stad, en motorväg, en bro eller en tunnel och *vistelseavgift*, som innebär att trafikanten betalar för att befinna sig med sitt fordon inom ett avgränsat område samt *färdvägsrelaterad avgift*, som innebär att trafikanten fortlöpande betalar för körd vägsträcka.

## 11.2 Tillträdesprincipen

*Tillträdesavgift* eller *passageavgift* är den traditionella avgiftsprincipen som förekommer på olika håll i världen i avgiftssystem med finansieringssyfte. Den innebär att man endast betalar för inträde i eller utträde ur en zon vilket medför att trafikanter som inte lämnar zonen inte betalar något. Det vanliga är att avgiften inte är beroende av hur lång sträcka man färdas inom zonen men även sådana avgiftssystem förekommer. I det följande utgår vi ifrån att avgiften inte varierar med vägsträckan.

### 11.2.1 Betalningsmetoder

Det finns inga praktiska eller tekniska hinder mot att använda sig av flera olika betalningsmetoder, både manuella och automatiska. Manuell betalning kan göras antingen i samband med att betalningsskyldigheten uppstår eller vid något annat tillfälle. Man kan utan problem tillåta att betalning sker i förskott eller i efterskott.

För trafikanter med teknisk utrustning i fordonet, s.k. fordonsenheter, tillkommer möjligheten till automatisk betalning via centrala konton eller via elektronisk börs.

### 11.2.2 Kontrollmetoder

Manuell betalning vid annat tillfälle, automatisk betalning och betalning i förskott eller efterskott förutsätter någon form av övervakning eller registrering av fordonet i avgiftssystemet för att man skall kunna kontrollera betalningen. Vid avgiftssystem som är konstruerade utifrån tillträdesprincipen är det naturligt att denna kontroll sker vid passagen av ett betalsnitt. De metoder som kan användas är videofotografering av samtliga fordon som passerar ett betalsnitt utan att det genast kan konstateras att korrekt avgift har erlagts och stickprovskontroll.

Den förstnämnda metoden innebär att registreringsskylten fotograferas på de fordon som passerar utan att det konstateras att betalning har skett och att bilden förstörs om det senare framgår att betalning redan hade erlagts utan att det kunde konstateras vid passagen eller om betalning kommer in inom den tillåtna tiden för efterskottsbetalning. I annat fall skickas en faktura med en betalningsanmaning till fordonsägaren i vilken det anges att förhöjd avgift kommer att påföras om betalning inte sker inom en viss angiven tid.

I system som bygger på tillträdesprincipen går stickprovskontroll till på så sätt att videokameror placeras vid betalsnitten. Fotografering sker inte av de fordon som har erlagt betalning vid passagen medan övriga fordons registreringsskyltar fotograferas slumpmässigt. Om betalning kommer in inom den tillåtna tiden för efterskottsbetalning förstörs bilden. I annat fall faktureras fordonsägaren på samma sätt som ovan. Denna kontrollmetod förutsätter givetvis att stickprovsandelen är så stor att det statistiskt sett inte är lönsamt att låta bli att betala den normala avgiften och i stället acceptera att ibland påföras en förhöjd avgift.

Fordon som är utrustade med fordonsenheter kontrolleras i stället via kommunikation med fordonsenheten.

### 11.2.3 För- och nackdelar med tillträdesprincipen

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

## 11.3 Vistelseprincipen

*Vistelseavgift* innebär i motsats till tillträdesavgift att den trafik som rör sig inom en zon är betalningsskyldig vilket innebär att det inte endast är de trafikanter som passerar en zongräns som betalar. Avgiftens storlek är inte beroende av hur långt man kör inom zonen.

### 11.3.1 Kontrollmetoder

Skillnaden mellan vistelseprincipen och tillträdesprincipen är förutom avgiftsprincipen det sätt på vilket betalningen kontrolleras. Kontrollen kan ju inte som vid tillträdesprincipen ske vid passagen av ett betalsnitt eftersom även de fordon som trafikerar zonen utan att passera något betalsnitt är betalningsskyldiga. Eftersom det inte är förenligt med kraven på hänsyn till trafikanternas personliga integritet eller praktiskt möjligt att kontinuerligt övervaka samtliga fordon inom en zon är stickprovskontroll den enda rimliga kontrollmöjligheten som står till buds. För att man skall kunna kontrollera de fordon som endast färdas inne i zonen kan denna stickprovskontroll inte utformas på det sätt som redogjordes för i samband med tillträdesprincipen utan måste gå ut på att man använder sig av flyttbara videokameror.

När det gäller fordon som är utrustade med fordonsenheter kan kontrollen ske med hjälp av kommunikation med dessa.

### 11.3.2 För- och nackdelar med vistelseprincipen

Fördelen med vistelseprincipen är att avgift utgår även för dem som trafikerar zonen utan att passera något betalsnitt. En nackdel är att avgiften inte är beroende av hur långt man kör inom zonen vilket kan få olyckliga konsekvenser för trafikanter som endast skall flytta sin bil en mycket kort sträcka eller göra en omparkering t.ex. på grund av bestämmelser om datumparkering. Troligen bör sådana förflyttningar undantas från avgiftsskyldigheten, vilket medför att kontrollsystemet

blir mera komplicerat och att det uppstår vissa gränsdragningsproblem när man skall bestämma gränsen för avgiftsbefrielse. Det är tänkbart att dessa problem kan lösas genom en samordning mellan avgiftssystemet och de regler som gäller för parkering inom den aktuella zonen.

## 11.4 Färdvägsprincipen

*Färdvägsrelaterad* avgift innebär att betalning erläggs för det faktiska utnyttjandet av en väg så att trafikanten belastas för de kostnader som färden medför, vilket innebär en internalisering. Detta förutsätter att färdvägen på något sätt kan mätas. Ett sätt kan vara att dela in vägnätet eller gatunätet i mindre avsnitt eller zoner.

För en trafikant utan fordonsenhet anses två zoner under en och samma resa vara den övre gränsen för vad som är acceptabelt och begripligt. Eftersom färdvägsprincipen tillämpad i stadsmiljö förutsätter att antalet zoner överstiger denna gräns kan det konstateras att denna avgiftsprincip förutsätter att samtliga fordon utrustas med fordonsenheter.

### 11.4.1 För- och nackdelar med färdvägsprincipen

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

## 11.5 Vilken princip är att föredra?

Frågan är vilken av de beskrivna metoderna som bör väljas för att man skall få till stånd ett avgiftssystem för miljöstyrande vägavgifter som är förenligt med den i avsnitt 5.4 angivna målsättningen, dvs. att utforma ett regelverk för ett avgiftssystem som

1. påverkar trafiken i tätort och leder till förändringar som bidrar till att fastställda miljömål kan uppnås och
2. kan accepteras och förstås av användarna och samhället i övrigt.

Som vi har konstaterat tidigare är det ett väsentligt krav att avgiftssystemet är lätt att förstå och använda för trafikanterna. Det måste därför ställas stora krav på att avgiftssystemet är enkelt och okomplicerat, varför det inte är lämpligt att välja ett system som redan från början förutsätter att samtliga fordon utrustas med fordonsenheter.

Redan med hänsyn härtill kan det konstateras att man i vart fall inte inledningsvis bör välja ett avgiftssystem som bygger på färdvägsprincipen. Såsom har framhållits i avsnitt 6.8 bör emellertid den lagtekniska konstruktionen vara sådan att den inte försvårar eller hindrar införandet av ny teknik eller liknande. Lagtexten bör därför vara utformad så att den inte heller utesluter ett system baserat på färdvägsprincipen.

### 11.5.1 Tillträdesprincipen eller vistelseprincipen

Såväl tillträdesprincipen som vistelseprincipen får anses uppfylla kraven på lättförståelighet och användarvänlighet. Även i övrigt framstår alternativen som likvärdiga. Att kontrollen av fordonen blir något mera komplicerad vid användning av vistelseprincipen jämfört med tillträdesprincipen och att man får utesluta vissa korta förflyttningar från avgiftsskyldighet innebär inte några stora problem. Dessa nackdelar kan anses uppvägda av att man uppnår en större rättvisa med vistelseprincipen eftersom alla som trafikerar zonen är betalningsskyldiga och inte bara de som passerar ett betalsnitt.

Det som bör vara avgörande för vilket av de båda avgiftsalternativen man bör välja är framför allt geografiska förhållanden, den lokala trafiksituationen, vilken typ av miljöproblem man vill att avgiftssystemet skall bidra till att minska samt andra förhållanden som varierar mellan olika tätorter som kan vara aktuella för miljöstyrande vägavgifter.

De lokala förhållandena kan vara sådana att det är lämpligt med en kombination av tillträdesavgifter och vistelseavgifter eller zoner med olika avgiftsnivåer. Är fordonet försett med en fordonsenhet ombesörjs automatiskt att rätt avgift debiteras utan att trafikanten behöver medverka på något sätt. För trafikanter utan fordonsenheter kan ett sådant system bli tämligen komplicerat eftersom de själva måste hålla reda på vilka olika zoner en färd omfattar. Som framgår av vad som anförts om färdvägsprincipen får antalet zoner därför begränsas så att en trafikant inte behöver passera fler än två zoner under en och samma färd eftersom man vid utformningen av avgiftssystemet har att utgå ifrån att inte samtliga fordon har sådan utrustning. Detta utgör givetvis en begränsning av hur stor hänsyn som kan tas till lokala förhållanden men det får ändå konstateras att det innebär stora fördelar att fastställa både avgiftsprincip och eventuell zonindelning i de lokala bestämmelserna för respektive kommun och inte redan vid utformningen av den generella lagstiftningen för miljöstyrande vägavgifter. Ett annat skäl, utöver vad som har anförts om lokala förhållanden, för en sådan



konstruktion är att man åstadkommer en ännu högre grad av lokalt inflytande.

En nackdel med att en del kommuner har avgiftssystem som bygger på tillträdesprincipen medan andra kommuners system utgörs av vistelseavgift kan vara att avgiftssystemen på så sätt blir svårare att förstå för trafikanterna. Det kan dock ifrågasättas om en sådan olikhet har så stor betydelse med hänsyn till att de tätorter som kan vara aktuella för miljöstyrande vägavgifter har en sådan storlek att de redan på grund härav har en trafiksituation som inte är helt lättillgänglig för trafikanterna och i synnerhet inte för tillfälliga besökare.

En annan nackdel kan vara att det torde krävas tämligen avancerade fordonsutrustningar för att de skall kunna fungera i olika avgiftssystem. Med hänsyn till den tekniska utvecklingen på området utgör detta inte något skäl för att i en generell lagstiftning om miljöstyrande vägavgifter utesluta användandet av det ena av två lämpliga avgiftssystem.

## 11.5.2 Slutsatser

Sammanfattningsvis anser utredningen att fördelarna med att inte låsa fast sig vid en avgiftsprincip redan i den generella lagstiftningen uppväger de nackdelar en eventuell olikhet mellan avgiftssystemen i skilda kommuner skulle kunna innebära. Det förhållandet att den generella lagstiftningen inte utesluter att sådana olikheter uppstår innebär heller inte att olikheter måste uppkomma.

## 12 Utredningens förslag till lagreglering av miljöstyrande vägavgifter

### 12.1 Lagregler för avgiftssystemet

Såsom har framgått av avsnitt 7.4 innebär utredningens förslag att det skall utformas lokala bestämmelser för den kommun som vill införa avgiftssystemet. Utredningen föreslår att lagstiftningen består dels av en lag som innehåller generella bestämmelser om miljöstyrande vägavgifter, dels av lagar som innehåller lokala bestämmelser för respektive kommun.

Den lag som innehåller de generella bestämmelserna och som utredningen har lagt fram ett förslag till, behandlar frågor av mera allmän eller formell karaktär som bör vara enhetligt reglerade såsom bl.a. lagens syfte, under vilka förutsättningar den kan tillämpas, regler för hur de lokala bestämmelserna kommer till och ändras, vem som är avgiftsskyldig och vad som gäller om avgiften inte betalas m.m.

De lokala bestämmelserna föreslås regleras först och främst sådana frågor som inte är möjliga att reglera i en generell lag såsom t.ex. val av avgiftsprincip, utformningen av det avgiftsbelagda området, avgifternas storlek och därmed sammanhängande frågor som kräver utredningar och beräkningar utifrån de lokala förhållandena. I den generella lagen anges att de lokala bestämmelserna skall reglera dessa frågor. Vidare anges att de lokala bestämmelserna därutöver får innehålla bestämmelser som innebär att man i vissa hänseenden avviker från vad som anges i den generella lagen, såsom föreskrifter om vilka fordon som omfattas av avgiftsskyldigheten och undantag därifrån.

Vi skall i det följande redogöra för utformningen av det regelsystem vi föreslår och vad som bör regleras i den generella lagen respektive i lokala bestämmelser. Vi kommer också att redogöra för hur avgiftssystemet kan tänkas att fungera i praktiken och kommer därför in på den teknik som kan komma att användas. Vi har funnit att en sådan

beskrivning kan vara av intresse i sammanhanget trots att det tekniska underlaget, av skäl som anges i avsnitt 1, kan vara ofullständigt.

## 12.2 Vilka fordon som omfattas av betalningsskyldigheten

Ett system med miljöstyrande vägavgifter är i första hand avsett för bilar. Med bilar avses enligt fordonskungörelsen personbilar, lastbilar och bussar.

Såsom har framhållits tidigare är det ett väsentligt krav på ett system för miljöstyrande vägavgifter att det är enkelt och okomplicerat, inte minst i inledningsskedet. Ett annat väsentligt krav är att avgiftssystemet är rättvist. Dessa krav talar för att så få bilar som möjligt undantas från avgiftsskyldighet i den generella lagen. För att man skall undvika besvärliga gränsdragningar och mer eller mindre skönmässiga bedömningar är det lämpligt att de undantag som ändå görs i denna lag knyts till bilens registrering och inte till användningsområdet.

Även utländska bilar bör omfattas av avgiftsskyldigheten även om det kan förväntas uppstå svårigheter i samband med kontroll och sanktioner vid utebliven betalning.

Utredningens förslag innebär således att endast bilar omfattas av avgiftsskyldigheten vilket innebär att motorcyklar undantas. Den främsta orsaken till detta undantag är att tekniken för bl.a. övervakning och kontroll troligen ännu inte är så utvecklad att den klarar av att hantera motorcyklar även om det i och för sig skulle kunna anses önskvärt utifrån vissa miljöaspekter att även dessa omfattas av avgiftsskyldigheten. Det bör därför vara möjligt att föreskriva detta genom de lokala bestämmelserna.

Eftersom den miljöstyrande vägavgiften statsrättsligt är att betrakta som en skatt bör bilägare som enligt lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall är undantagna från skatteplikt befrias från avgiftsskyldighet i den generella lagen.

Även bilar som är registrerade som utryckningsfordon och bilar som är registrerade på funktionshindre som beviljats särskilda parkeringstillstånd bör undantas från avgiftsskyldigheten. Skälet till dessa undantag är att en avgiftsskyldighet inte skulle få någon miljöstyrande effekt eftersom det trafikarbete som utförs med dessa fordon normalt sett inte kan utföras på annat sätt.

Enligt utredningens uppfattning bör alla andra bilar omfattas av den generella lagstiftningen vilket innebär att även bussar som används i kollektivtrafik omfattas av avgiftssystemet. Eftersom det är önskvärt ur

miljösynpunkt att trafikanterna väljer att åka kollektivt kan man ha vissa invändningar mot detta. Som argument för att inte undanta bussar i kollektivtrafik kan anföras att även dessa orsakar miljöproblem och inte är undantagna från övrig skattskyldighet. Om en kommun ändå anser att ett sådant undantag bör finnas kan detta åstadkommas genom en reglering i de lokala bestämmelserna. Ett annat sätt för kommunerna att gynna kollektivtrafiken är att subventionera den med hjälp av inkomsterna från avgiftssystemet.

## 12.3 Tänkbara differentieringar

Det kan diskuteras om det är rimligt att det skall vara samma storlek på avgifterna för alla bilar. Inte minst av miljöskäl kan det finnas anledning att differentiera avgifterna efter hur stora miljöproblem olika bilar orsakar. Med tanke på hur viktigt det är att avgiftssystemet är enkelt och lätt att förstå i vart fall i inledningsskedet anser utredningen att en eventuell differentiering bör vara mycket enkelt utformad, t.ex. med skilda taxor för fordon som över respektive understiger en viss vikt. Om en kommun anser att det är väsentligt med en miljömässig differentiering är det i och för sig ingenting som hindrar att de lokala bestämmelserna innehåller en sådan reglering.

Eftersom trafikens omfattning varierar kraftigt under dygnet kan man även diskutera om det finns anledning att ha en tidsmässig differentiering. Det är främst under vardagarnas morgontimmar och sena eftermiddagar som det uppstår köer och trängsel som leder till utsläpp av miljöskadliga ämnen och andra problem. Ett argument emot en sådan differentiering är att det framför allt av rättviseskäl kan ifrågasättas om en sådan differentiering är lämplig med hänsyn till att de flesta trafikanter förmodligen inte har möjlighet att anpassa sina arbetstider i så stor utsträckning att det skulle leda till någon större utjämning av trafikintensiteten. Även en sådan differentiering skulle emellertid kunna regleras i lokala bestämmelser.

## 12.4 Betalningsmetoder

### 12.4.1 Manuell betalning

Enligt utredningens förslag finns det inte något krav på att man skall kunna erlägga betalning i direkt samband med att betalningsskyldigheten uppstår, dvs. vid tillträdesavgift i anslutning till ett betalsnitt.

Används vistelseprincipen tillkommer den aspekten att det inte finns några betalsnitt att placera betalstationerna vid. För trafikanter utan fordonsenheter är det därför nödvändigt att det finns möjlighet att erlagga betalning på andra platser.

För att avgiftssystemet skall vara användarvänligt bör man sträva efter att ha så många betalningsställen som möjligt. Betalning måste därför kunna erläggas på många olika platser, både i automater och över disk i butiker, kiosker och bensinstationer, samt på olika sätt.

Oavsett hur betalning sker måste trafikanten lämna uppgifter om bilens registreringsnummer, vilket eller vilka datum avgiften avser och inom vilken kommun man skall köra. De uppgifter som trafikanten har lämnat vidarebefordras till ett av Vägverket upprättat centralt register för miljöstyrande vägavgifter.

Man skall även kunna betala i efterskott inom tre dygn efter färden. Inte minst för tillfälliga besökare och andra trafikanter som inte är förtrogna med systemet är det viktigt att det finns möjlighet att betala efter det att man fått klart för sig vad som gäller.

#### 12.4.2 Automatisk betalning

Såsom har redogjorts för tidigare förutsätter automatisk betalning att bilen är utrustad med en fordonsenhet. Betalning kan då ske med hjälp av fordonsbundna konton eller centrala konton.

Betalning med hjälp av ett fordonsbundet konto går till på så sätt att trafikanten lagrar ett elektroniskt värde på ett smart kort som ansluts till fordonsenheten. När betalningsskyldighet uppstår dras automatiskt rätt avgift från kortet.

Om man inte vill ha ett fordonsbundet konto kan man i stället använda sig av ett centralt konto som identifieras av fordonsenheten. På samma sätt som vid ett fordonsbundet konto dras automatiskt rätt avgift från kontot när betalningsskyldigheten uppstår.

#### 12.5 Kontroll av att betalning sker och sanktioner vid utebliven betalning

Kontroll av att betalning har erlagts kommer företrädesvis att ske vid särskilda kontrollstationer och genom registerkontroll. Tillvägagångssättet kan vara följande.

Kontrollstationerna bör vara utrustade med både videokameror och elektronisk utrustning för kommunikation med fordonsenheter. Om det

vid kommunikation med en bils fordonsenhet kan konstateras att korrekt avgift har erlagts sker inte någon fotografering av registreringsskylten. När det gäller bilar utan fordonsenheter kan det via kontakt med det centrala registret konstateras vilka som har erlagt betalning redan före färden. Övriga bilar registreringsskyltar fotograferas. Även bilar för vilka betalning har erlagts men där betalningen inte hunnit registreras blir fotograferade. Fotografering sker antingen av samtliga bilar eller av vissa slumpmässigt utvalda beroende på om det är fråga om tillträdesavgift eller vistelseavgift. Är det vistelseavgift kan endast stickprovskontroll komma i fråga medan man vid tillträdesavgift kan välja mellan att fotografera samtliga bilar för vilka betalning inte har registrerats och att göra en stickprovskontroll.

Kommer det in betalning i rätt tid, dvs. inom den tid av tre dagar inom vilken man har rätt att betala i efterskott, eller konstateras det att betalning redan hade erlagts före färden förstörs bilden. Annars skickas en faktura med en betalningsanmaning till den som är registrerad som ägare till bilen med en upplysning om att förhöjd avgift kommer att påföras om betalning inte sker senast inom 14 dagar efter färden. Om betalning inte sker inom denna tid påförs i stället en förhöjd avgift.

Detta innebär att den registrerade fordonsägaren har ett strikt ansvar för betalningen av avgiften vilket är en förutsättning för att systemet skall fungera. Av samma skäl krävs inte att betalningsanmaningen delges. Eftersom dessa regler är tämligen stränga mot bilägaren och den förhöjda vägavgiften får förutsättas innebära en betydelsefull ökning av betalningsskyldigheten föreskrivs att förhöjd vägavgift inte får påföras om det finns anledning att anta att ägaren har mottagit betalningsanmaningen så sent att han inte fått skälig tid på sig att betala inom den angivna tiden. Dessutom får förhöjd vägavgift påföras för högst en färd per bil och dygn. Som en ytterligare begränsning av sanktionens omfattning föreskrivs att Vägverket får besluta att vägavgift eller förhöjd vägavgift inte skall tas ut i den mån det skulle framstå som uppenbart oskäligt att ta ut sådan avgift. Denna begränsning är framför allt avsedd för situationer då bilen har stulits eller använts i en nödsituation. Andra exempel på situationer där eftergift kan komma i fråga är om det har begåtts något fel av Vägverket eller någon annan myndighet vad gäller information eller liknande samt om betalning kommer in för sent på grund av fel vid post- eller bankbefordring.

## 12.6 Överklagande m.m.

Vägverket är den myndighet som ligger närmast till hands för att i första instans fatta beslut i frågor som kan uppkomma bl.a. om uttagande av miljöstyrande vägavgift, påförande av förhöjd avgift eller eftergift av vägavgift och förhöjd avgift. Den lämpligast överinstansen är länsrätt. Av 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291) följer att Vägverket är klagandens motpart i domstolen. I enlighet med vad som är brukligt inom förvaltningsrätten bör överklagandefristen bestämmas till tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Målen angående miljöstyrande vägavgift är av sådan beskaffenhet att det bör föreskrivas krav på prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätt.

Om den förhöjda vägavgiften inte betalas inom föreskriven tid skall den lämnas för indrivning enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet ske enligt utskökningsbalken. Överklagande inverkar inte på skyldigheten att betala föreskriven avgift.

## 13 Generella kommittédirektiv

### 13.1 Inledning

För utredningens arbete gäller regeringens direktiv till kommittéer och särskilda utredare om att pröva offentliga åtaganden (dir.1994:23), om att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir.1992:50), om att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir.1994:124) samt om att redovisa konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49). I tillämpliga delar skall även principerna i regeringens beslut den 1 september 1994 om en ordning för systematisk genomgång i regeringskansliet av företagsregler beaktas. Särskilt skall beslutet beaktas vad gäller marknadseffektiviteten samt de i beslutet nämnda checklistorna. (De generella direktiven har den 1 januari 1999 ersatts av 14 och 15 §§ kommittéförordningen [SFS 1998:1474].)

### 13.2 Offentliga åtaganden (dir. 1994:23)

Enligt direktiven om offentliga åtaganden skall vi förutsättningslöst pröva om det offentliga åtagande som är föremål för vårt uppdrag bör vara en offentlig angelägenhet. Om prövningen av åtagandet leder till bedömningen att det får anses vara en offentlig angelägenhet skall lämplig nivå för verksamheten (t.ex. statlig eller kommunal) anges. Dessutom skall, om det inte är orimligt eller irrelevant, effekterna av besparingar, effektiviseringar och inkomstökningar inom utredningsområdet analyseras.

Eftersom den miljöstyrande vägavgiften är en statlig skatt är den en angelägenhet som skall ombesörjas av staten. Även om handhavandet av avgiftssystemet är förenat med kostnader kommer avgifterna att medföra ett överskott för det allmänna. Vårt förslag innebär att detta överskott huvudsakligen skall tillfalla de kommuner för vilka det har antagits lokala bestämmelser.



### 13.3 Regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50)

Direktiven rörande beaktandet av regionalpolitiska konsekvenser innebär att vi från ett antal olika utgångspunkter skall belysa de regionalpolitiska konsekvenserna av vårt förslag till lagstiftning. Det som därvid skall beaktas är hur förslagen påverkar sysselsättningen och den offentliga servicen i olika delar av landet, hur planerade förändringar av taxor, avgifter, skatter och bidrag påverkar de ekonomiska förutsättningarna för kommuner, näringsliv och personer i olika delar av landet. Vid förslag till större och mer omfattande omorganisationer eller bildandet av nya myndigheter eller motsvarande skall överväganden redovisas om decentralisering och lokalisering utanför Stockholmsregionen.

Det finns skäl att utgå ifrån att förslaget till lagstiftning om miljöstyrande vägavgifter i tätorter är av intresse endast för landets större tätorter. I den mån förslaget kan medföra några regionalpolitiska konsekvenser får det förutsättas att sådana överväganden sker i samband med utarbetandet av de lokala bestämmelserna för den eller de kommuner som önskar införa avgiftssystemet.

Enligt förslaget skall Vägverket vara beskattnings- och uppbördsmyndighet för avgifterna. Vägverket skall även handha det centrala register som måste upprättas. Dessa uppgifter torde enligt vår bedömning inte kräva någon större omorganisation inom Vägverket.

### 13.4 Jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124)

Enligt direktiven om jämställdhetspolitiska konsekvenser skall de förslag vi lägger fram föregås av en analys och innehålla en redovisning av hur förslagen kan förväntas påverka, direkt eller indirekt, kvinnors respektive mäns villkor och därmed förutsättningarna för jämställdhet mellan könen.

Kommunikationskommitténs slutbetänkande SOU 1997:35, Ny kurs i trafikpolitiken, behandlar i kapitel 20 Ett jämställt transportssystem, trafikpolitiken utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Kapitlet innehåller bl.a. en redogörelse för skillnaderna mellan mäns och kvinnors resande och attityder till trafikpolitiska åtgärder. Vidare redovisas vilka av kommitténs förslag som har särskilt stor betydelse för jämställdheten. Av kapitlet framgår bl.a. följande.

Män gör fler resor, reser längre sträckor och förbrukar mer tid på resor än kvinnor. Kollektivtrafikresor och gångförflyttningar är vanligare bland kvinnor än bland män. Flera attitydundersökningar pekar på att kvinnor är mer intresserade av miljön än män och beredda att göra större uppoffringar för att förbättra miljön. Kvinnor accepterar restriktioner mot biltrafiken i större utsträckning än män vilket delvis kan förklaras med att kvinnor åker mindre bil än män, men det kan även finnas bakomliggande skillnader i värderingar.

Kommittén föreslog ett antal trafikpolitiska åtgärder som uppgavs vara av särskild betydelse för jämställdheten, däribland ett avgiftssystem med differentierade bilavgifter i tätorter. Kommittén uttalade att systemet skulle innebära en kraftig minskning av biltrafiken i de hårdast belastade områdena vilket skulle gynna kollektivtrafiken och gång- och cykeltrafiken och att avgifterna skulle medföra kostnadsökningar för biltrafiken i proportion till biltrafikens effekter på miljö, säkerhet och trängsel samt hänvisade till studier enligt vilka det har konstaterats att områdena med högst avgifter till stor del trafikeras av män med höga inkomster.

En lagstiftning som ger kommunerna möjligheter att införa miljöstyrande vägavgifter innebär förmodligen inte att det införs avgifter med en så hög differentieringsgrad som Kommunikationskommittén föreslog. Kommitténs resonemang om att ett avgiftssystem skulle gynna kollektivtrafiken och gång- och cykeltrafiken på bekostnad av biltrafiken och att detta överensstämmer med kvinnors resvanor och värderingar förefaller att vara applicerbart även på miljöstyrande vägavgifter. Med Kommunikationskommitténs synsätt borde förslaget till en lag om miljöstyrande vägavgifter stämma överens med kvinnors uppfattning om hur trafikpolitiken bör utformas.

Men gynnar förslaget jämställdheten? Detta kan ifrågasättas och blir beroende på om man anser att kvinnors resande styrs huvudsakligen av ideologiska eller av socioekonomiska överväganden. Ur ideologisk jämställdhetssynvinkel kan det sålunda anses gynnsamt att ett av kvinnor i första hand valt resandesätt blir gynnat och därmed förhoppningsvis mer utnyttjat av både män och kvinnor. Om det däremot är så att den manliga dominansen i biltrafiken beror på att kvinnor av ekonomiska eller andra skäl hindras från att ta bilen i önskad utsträckning kan man befara att införandet av vägavgifter ytterligare förstärker denna tendens och leder till att den manliga dominansen i biltrafiken blir ännu mera påtaglig. Avgiftssystemets effekter på jämställdheten är dessutom i hög grad beroende på den närmare utformningen av systemet, nivån på avgifterna och vilka differentieringar som görs, dvs. frågor som regleras genom de lokala bestämmelserna.

Effekterna av lagstiftningen i jämställdhetshänseende får härmed anses belysta. Utredningen avstår från att göra en sammanfattande värdering.

### 13.5 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49)

De förslag som läggs fram av kommittéer och särskilda utredare skall alltid föregås av analys och innehålla en redovisning av hur förslagen, direkt eller indirekt, kan förväntas påverka brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Vid förslag till ny eller ändrad lagstiftning skall särskild uppmärksamhet ges till frågan om förslagen uppmuntrar till missbruk och överträdelser.

Eftersom en lagstiftning om miljöstyrande vägavgifter innebär att det införs en betalningsförpliktelse för trafikanterna är det en oundviklig följd av lagstiftningen att intresset för att undgå denna förpliktelse kan medföra brottslighet. Den brottslighet man kan förvänta sig torde bestå av olika försök att manipulera systemen för kontroll och övervakning. Dessa system får förutsättas vara så avancerade och säkra att det inte kan bli fråga om någon mera omfattande brottslighet. Några särskilda brottsförebyggande åtgärder föreslås därför inte.

Eftersom skattebrottslagen bara är tillämplig på avgifter om det särskilt föreskrivs är det inte någon brottslig handling att underlåta att erlagga avgift. Lagförslaget innebär således inte att någon ytterligare kriminalisering införs.

### 13.6 Företagsregler

I regeringens beslut om en ordning för systematisk genomgång av företagsreglerna avses en genomgång av de regler som typiskt sett och mer påtagligt påverkar företagets beteende på marknaden, viljan att driva näring och marknadseffektiviteten eller som på annat sätt påverkar betingelserna för företagandet. Reglerna kan t.ex. innebära skilda former av marknadskontroll, företagsbeskattning, offentlig produktion utan konkurrenstryck eller beröra arbets- och miljörätten.

Syftet med genomgången av företagsreglerna är att förenkla, förändra eller ta bort befintliga regler och ersätta dem med andra styrmedel i de fall reglerna orsakar för höga kostnader eller andra

problem genom att i onödan störa effektiviteten på marknaden. Avsikten är att därigenom förbättra förutsättningarna för företagande och bekämpa kostnader som uppstår när effektiviteten på marknaden störs i onödan.

Frågan är vilka konsekvenser ett system med miljöstyrande vägavgifter skulle få för företagen.

Såsom vi redogjort för i avsnitt 10 om skatterättsliga konsekvenser föreligger avdragsrätt för miljöstyrande vägavgifter som betalas för resor med bil som används i näringsverksamhet.

Även om företagen har avdragsrätt för avgifterna innebär avgiftssystemet kostnader och olägenheter i form av bl.a. en ökad administration. Ett exempel på detta är införskaffande och installation av fordonsenheter för företag som vill använda sig av automatiska betalningsmetoder. För företag inom transportnäringen, t.ex. taxirörelser, tillkommer det förhållandet att de sammanlagda avgifterna för ett företag kan uppgå till så stora belopp att man förvänta sig påverkan på lönsamheten.

En annan effekt av avgiftssystemet är de följder ur konkurrenssynpunkt som det innebär om företag som konkurrerar med varandra hamnar på varsin sida om en avgiftsgräns. Avgiftssystemet kan också ha betydelse för var ett företag väljer att etablera sig. Om det i en sådan valsituation finns två tänkbara platser varav den ena är belägen inom ett område för miljöstyrande vägavgifter och den andra utanför området kan detta naturligtvis påverka valet. Det ovan sagda har framför allt relevans för butiker.



## 14 Författningskommentarer

### 14.1 Lag om miljöstyrande vägavgifter i tätort

#### Lagens syfte

*1 § Syftet med denna lag är att ge kommunerna möjlighet att införa miljöstyrande vägavgifter för att förebygga, undanröja eller minska skador i miljön som orsakas av vägtrafiken i tätort.*

Bestämmelsen, som är en portalparagraf eller en programförklaring, vill betona att lagen om miljöstyrande vägavgifter har till syfte att uppnå en gynnsam effekt på miljön och inte är tillkommen för att skapa en ny inkomstkälla för det allmänna.

#### Behov av miljöstyrande vägavgifter – anmälan

*2 § Om vägtrafiken inom en tätort ger upphov till skadeverkningar i form av trängsel, buller, utsläpp av miljöskadliga ämnen eller olyckor och det finns anledning att anta att dessa skadeverkningar kan begränsas genom miljöstyrande vägavgifter, får den eller de kommuner där tätorten är belägen anmäla behovet av miljöstyrande vägavgifter till regeringen eller till den myndighet som regeringen bestämmer. Anmälan får också göras när det till följd av planerade eller annars förutsägbara förändringar av vägtrafiken i tätorten riskerar att uppkomma sådana skadeverkningar.*

*Regeringen får meddela närmare föreskrifter om handläggningen av en anmälan enligt första stycket och om samrådsförfarandet i anledning av en sådan anmälan.*

I förordningen om miljöstyrande vägavgifter anges i 1 § att en anmälan om behov av miljöstyrande vägavgifter skall göras till länsstyrelsen. En sådan anmälan skall innehålla en redovisning av de miljöeffekter som

kommunen vill uppnå med hjälp av avgifterna, vilken utformning avgiftssystemet bör ha samt en redovisning av vilka samhälls-ekonomiska och övriga samhälleliga konsekvenser avgiftssystemet kan förväntas medföra. När en anmälan har gjorts skall länsstyrelsen samråda med andra berörda geografiskt närliggande kommuner, Vägverket, Naturvårdsverket och polismyndigheten om förutsättningarna för att införa en lag om miljöstyrande vägavgifter (lokala bestämmelser) i den eller de kommuner som har gjort anmälan.

Att dessa uppgifter har lagts på länsstyrelsen beror bl.a. på de uppgifter som åvilar länsstyrelsen enligt miljöbalken. I 6 kap. 4 § miljöbalken föreskrivs att alla som avser att bedriva verksamhet eller vidta någon åtgärd som kräver tillstånd eller liknande enligt miljöbalken tidigt skall samråda med länsstyrelsen. Efter detta samråd skall länsstyrelsen besluta om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Om länsstyrelsen beslutar att det kan vara fråga om en sådan betydande miljöpåverkan skall det enligt 6 kap. 5 § miljöbalken göras en miljökonsekvensbedömning.

Med hänsyn till de uppgifter som länsstyrelsen har enligt miljöbalken är det lämpligt att länsstyrelsen har motsvarande uppgifter enligt lagen om miljöstyrande vägavgifter.

### **Lokala bestämmelser**

*3 § Om de förutsättningar som anges i 2 § är uppfyllda får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utarbeta bestämmelser om miljöstyrande vägavgifter i den eller de kommuner som har anmält behov enligt 2 § (lokala bestämmelser). De lokala bestämmelserna skall av regeringen underställas riksdagen för prövning och fastställas i lag.*

Om länsstyrelsen efter det samrådsförfarande som anges i 2 § i den ovan angivna förordningen anser att det finns förutsättningar för att införa miljöstyrande vägavgifter i den eller de kommuner som har gjort anmälan skall länsstyrelsen i samråd med Vägverket och kommunen eller kommunerna ifråga utarbeta lokala bestämmelser för kommunen eller kommunerna. De lokala bestämmelserna skall sedan redovisas för regeringen som i sin tur lägger fram ett lagförslag om de lokala bestämmelserna för riksdagen. Eftersom de miljöstyrande vägavgifterna konstitutionellt är att definiera som statliga skatter är det endast riksdagen som kan besluta att en sådan lagstiftning skall införas.

*4 § De lokala bestämmelserna skall ange en avgränsning av det avgiftsbelagda området samt innehålla uppgifter om avgiftsprincipen och om vägavgiftens och den förhöjda vägavgiftens belopp.*

*I de lokala bestämmelserna får även meddelas föreskrifter om vilka fordon som skall omfattas av eller undantas från avgiftsskyldigheten.*

I första stycket anges vad de lokala bestämmelserna skall innehålla och i andra stycket vad de lokala bestämmelserna får innehålla därutöver. Detta får främst uppfattas som en anvisning för regeringens och länsstyrelsens arbete med att utarbeta förslag till lokala bestämmelser.

Det krävs omfattande utredningar och beräkningar för att utforma det avgiftsbelagda området och fastställa en lämplig nivå på avgifterna. Hänsyn måste t.ex. tas till de miljöproblem man vill åtgärda med hjälp av avgifterna och till den trafiksituation samt de övriga förhållanden som råder inom det aktuella området. I detta sammanhang får bl.a. övervägas vilken avgiftsprincip som bör tillämpas, dvs. om det bör vara tillträdesavgift, vistelseavgift eller färdvägsrelaterad avgift eller en kombination av flera principer (se närmare härom i avsnitt 11) samt eventuella differentieringar av avgifterna. De differentieringar som kan vara aktuella är t.ex. skilda taxor för olika sorters bilar eller för olika tider under dygnet (se avsnitt 12.3).

Den förhöjda avgiften är en sanktion som påförs för det fall att den föreskrivna avgiften inte betalas. De närmare förutsättningarna för att förhöjd avgift skall tas ut anges i 16 §. Avsikten är att den förhöjda avgiften skall innebära en betydande ökning av betalningsskyldigheten.

Av andra stycket följer att man i de lokala bestämmelserna får föreskriva att även andra fordon än bilar skall omfattas av avgiftsskyldigheten eller att vissa bilar skall undantas från avgiftsskyldighet, jämför 9 § tredje stycket och 11 § andra stycket.

### **Ändringar i lokala bestämmelser**

*5 § Om en kommun för vilken lokala bestämmelser har godkänts av riksdagen och fastställts i lag anser att de lokala bestämmelserna bör ändras får anmälan ske till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. På en sådan anmälan skall 3 § tillämpas.*

Av samma skäl som angetts i kommentaren till 3 § måste även ändringar i de lokala bestämmelserna beslutas av riksdagen genom lag.



## Upphävande av lokala bestämmelser

6 § *Om en kommun för vilken lokala bestämmelser har godkänts av riksdagen och fastställts i lag anser att de lokala bestämmelserna skall upphöra att gälla får uppsägning ske. Uppsägning skall göras till regeringen.*

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall skyndsamt utarbeta en plan för avveckling av avgiftssystemet. När en sådan plan har utarbetats skall regeringen till riksdagen lämna förslag om upphävande av de lokala bestämmelserna.*

*De avgifter som inflyter från och med den första dagen i den månad som följer på uppsägningen och under högst 18 månader därefter skall tillfalla staten. Därefter skall vad som sägs i 8 § åter gälla.*

Det är endast riksdagen som kan besluta att de lokala bestämmelserna skall upphöra att gälla. I 4 § förordningen om miljöstyrande vägavgifter anges att det är länsstyrelsens uppgift att i samråd med Vägverket och kommunen eller kommunerna ifråga utarbeta en plan för avgiftssystemets avveckling. Denna avvecklingsplan skall redovisas för regeringen som i sin tur får lägga fram ett förslag om upphävande av de lokala bestämmelserna för riksdagen. Eftersom lagens syfte är att i största möjliga utsträckning ge kommunerna inflytande över de miljöstyrande vägavgifternas vara eller inte vara är det självklart att regeringen och länsstyrelsen skall bedriva arbetet med avvecklingen så skyndsamt som möjligt. Utredningen har förutsatt att ett riksdagsbeslut utan svårighet skall kunna tas inom ett drygt år från uppsägningen.

Av 8 § följer att den större delen av intäkterna från de miljöstyrande vägavgifterna skall tillfalla kommunen eller kommunerna ifråga. Efter det att uppsägning har skett bör avgifterna i stället tillfalla staten och i första hand användas för att avveckla avgiftssystemet. Om det i något undantagsfall skulle ta längre tid än 18 månader innan de lokala bestämmelserna är upphävda är det dock inte skäligt att samtliga avgifter tillfaller staten. Detsamma blir fallet i den teoretiskt möjliga situationen att riksdagen mot kommunens uttalade vilja beslutar att de lokala bestämmelserna inte skall upphävas.

## Generella regler om miljöstyrande avgifter

7 § *Bestämmelserna i 8–16 §§ skall tillämpas på miljöstyrande vägavgifter och förhöjda vägavgifter enligt lokala bestämmelser som har prövats och godkänts av riksdagen.*

## Avgifternas användning

*8 § Av de miljöstyrande vägavgifterna och de förhöjda vägavgifterna som betalas inom en kommun eller inom ett avgiftsbelagt område som omfattar flera kommuner skall ett belopp motsvarande tre fjärdedelar av avgifterna tillfalla kommunen eller kommunerna i fråga. Om uppsägning har skett gäller dock vad som sägs i 6 §.*

Även om den miljöstyrande vägavgiften är en statlig skatt är det rimligt att de kommuner som vill införa avgiftssystemet får besluta om vad det överskott som avgifterna kan förväntas ge skall användas till. Enligt erfarenheter från bl.a. Norge kan detta överskott beräknas uppgå till ca 75 procent av avgifterna. Anser man att det är olämpligt att destinera en statlig skatt på detta sätt – en invändning som ibland förekommer – kan man i stället tänka sig den lösningen att kommunen och staten träffar avtal om de ekonomiska följderna av ett avgiftssystem och att detta avtal träffas i samband med utarbetandet av de lokala bestämmelserna.

En annan tänkbar invändning mot den föreslagna lagregleringen är att den inte föreskriver att kommunerna skall ta del i kostnaderna för att bygga upp avgiftssystemet. Eftersom kommunerna endast tillförsäkras intäkter riskerar man att de lokala bestämmelserna sägs upp utan att kostnaderna för att bygga upp systemet är täckta. Ett införande av ett avgiftssystem innebär emellertid en genomgripande förändring för en kommun och föregås av omfattande utredningar och överväganden. Det får därför förutsättas att ett beslut om att införa avgiftssystemet är så väl underbyggt och förankrat att det bibehålls under en lång tid, vilket är en förutsättning för att man skall uppnå de avsedda effekterna av ett avgiftssystem.

## Avgiftsskyldigheten

*9 § För färd med bil in i ett avgiftsbelagt område eller inom ett avgiftsbelagt område skall miljöstyrande vägavgift betalas till staten.*

*Med bil avses i denna lag detsamma som i 3 § fordonskungörelsen (1972:595).*

*I de lokala bestämmelserna får föreskrivas att avgiftsskyldighet föreligger även för andra fordon än bilar.*

*Vad som utgör avgiftsbelagt område framgår av lokala bestämmelser.*

Bestämmelsen är utformad så att den skall passa vid olika typer av avgiftsprinciper, dvs. både vid tillträdesavgift och vistelseavgift samt

vid färdvägsrelaterad avgift, även om den sistnämnda enligt vår mening kan bli aktuell först längre fram i tiden (se närmare i avsnitt 11).

Genom hänvisningen till 3 § fordonskungörelsen klargörs vilka fordon som i första hand bör omfattas av avgiftsskyldigheten, nämligen personbilar, lastbilar och bussar. Detta innebär bl.a. att även bussar som används i kollektivtrafik omfattas av avgiftsskyldigheten, vilket man kan ha invändningar mot ur miljösynpunkt. Eftersom även bussar orsakar miljöproblem och inte är undantagna från övrig skattskyldighet är det inte lämpligt att göra ett generellt undantag för dem. Av 11 § andra stycket följer emellertid att det inte finns något som hindrar att man föreskriver ett sådant undantag i lokala bestämmelser. I de lokala bestämmelserna kan man även föreskriva olika avgifter för olika fordonstyper beroende på hur stora miljöproblem de orsakar. Man kan t.ex. differentiera avgifterna utifrån fordonens vikt.

Hänvisningen till 3 § fordonskungörelsen innebär att miljöstyrande vägavgift inte utgår för mopeder och motorcyklar. Detta kan vara en brist eftersom det kan ifrågasättas om det ur miljösynpunkt finns skäl att undanta motorcyklar från avgiftsskyldighet. Det främsta skälet till detta undantag är att tekniken för kontroll och övervakning troligen ännu inte är så utvecklad att den klarar av att hantera motorcyklar. Genom tredje stycket öppnas emellertid möjligheten att föreskriva i de lokala bestämmelserna att även motorcyklar skall vara avgiftsskyldiga.

### **Vem som är avgiftsskyldig**

*10 § Fordonets ägare svarar för att miljöstyrande vägavgift betalas.*

*Som fordonets ägare anses*

- 1. den som vid tidpunkten för den avgiftsbelagda färden var införd som ägare i bilregistret eller motsvarande utländska register eller i det militära fordonsregistret, eller den som senare har införts i sådant register som ägare vid den aktuella tidpunkten,*
- 2. i fråga om fordon som används med stöd av saluvagns-, turistvagns, exportvagns- eller interimslicens, den som vid den aktuella tidpunkten innehade licensen.*

Innebörden av bestämmelsen är att den registrerade fordonsägaren har ett strikt ansvar för betalning av avgiften, vilket är en förutsättning för att avgiftssystemet praktiskt skall fungera. Genom hänvisningen till bilregistret blir ägarbegreppet i 7 § bilregisterkungörelsen (1972:599) tillämpligt. Även utländska fordon omfattas av avgiftsskyldigheten.

## Generella undantag från avgiftsskyldighet

*11 § Miljöstyrande vägavgift betalas inte för*

- 1. bilar som är registrerade på ägare som enligt lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall är undantagna från skatteplikt,*
- 2. bilar som är registrerade som utryckningsfordon och*
- 3. bilar som är registrerade på funktionshinderade som beviljats parkeringstillstånd med stöd av vägtrafikkungörelsen (1972:603). (Anm. Vägtrafikkungörelsen kommer att ersättas av trafikförordningen [1998:1276] som träder i kraft den 1 oktober 1999.)*

*I de lokala bestämmelserna får föreskrivas ytterligare undantag från avgiftsskyldigheten.*

I första stycket anges de undantag från avgiftsskyldigheten som bör göras i den generella lagstiftningen. Undantagen är knutna till bilens registrering och inte till dess användning eftersom bilens användning i vissa fall är svår att definiera och kontrollera.

Eftersom den miljöstyrande vägavgiften är en form av statlig skatt bör den som enligt lagen om immunitet och privilegier i vissa fall är undantagen från skatteplikt vara befriad även från denna skatt.

Skälet till undantagen för utryckningsfordon och bilar som är registrerade på funktionshinderade är att dessa fordonskategorier utför transporter som normalt inte kan utföras på annat sätt varför en avgiftsskyldighet inte skulle få någon miljöstyrande effekt.

Vad som är utryckningsfordon definieras i 15 § bilregisterkungörelsen. Sådana fordon utgörs av ambulansfordon och motorfordon som är avsedda att användas endast av statlig brandkår eller kommunal räddningskår eller av ett spårvägs- eller järnvägsföretag för att bereda hjälp vid eller förhindra olycksfall eller för att undanröja trafik hinder, eller av polis- eller tullpersonal vid kustbevakningen i brådskande tjänsteutövning.

Det förekommer emellertid att privata företag äger fordon som används i utryckningsverksamhet. Även dessa fordon torde omfattas av 15 § bilregisterkungörelsen under förutsättning att verksamheten bedrivs i enlighet med avtal med stat eller kommun. Skulle detta inte vara fallet kan man tänka sig den lösningen att fordonsägaren efter ansökan medges befrielse från avgiftsskyldighet (se utformningen av 89 § fordonsskattelagen [1988:327]).

Det hade förefallit naturligt att undanta även väghållningsfordon. Orsaken till att dessa fordon inte bör undantas är att det endast är väghållningsfordon som väger mera än 12 ton som är registrerade i bilregistret. Skall man undanta väghållningsfordon som väger mindre kan man således inte utgå från registreringen utan måste kontrollera

användningssättet, vilket är praktiskt olämpligt eftersom en stor del av dessa fordon används även för annat än vägunderhåll.

Av andra stycket följer emellertid att man är oförhindrad att föreskriva ytterligare undantag i de lokala bestämmelserna. I så fall blir man hänvisad till att utgå från fordonets användningsområde. Genom de lokala bestämmelserna kan man t.ex. undanta bussar som används i kollektivtrafik eller särskilt miljövänliga bilar såsom elbilar.

### **Tillfälliga undantag från avgiftsskyldighet**

*12 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta om tillfälliga inskränkningar av det avgiftsbelagda området på grund av anläggningsarbeten eller andra förhållanden som kan medföra störningar i trafiken.*

I 6 § förordningen om miljöstyrande vägavgifter föreskrivs beträffande allmänna vägar att det är väghållningsmyndigheten och polismyndigheten som får meddela tillfälliga inskränkningar av det avgiftsbelagda området. För gator för vilka kommunen är huvudman gäller dessa befogenheter för kommunen och polismyndigheten.

Begreppet väghållningsmyndighet förklaras i 6 § andra stycket väglagen (1971:948) där det anges att Vägverkets regionala förvaltningar är väghållare för statens vägar och kommunala nämnder för kommunernas vägar.

### **Vägavgiftens storlek**

*13 § De belopp med vilka miljöstyrande vägavgift tas ut framgår av lokala bestämmelser. Beloppen anpassas årligen till det allmänna prisläget och skall därvid beräknas till belopp som motsvarar de i de lokala bestämmelserna angivna beloppen multiplicerade med det jämförelsetal som anger förhållandet mellan det allmänna prisläget i juli månad året före det år beräkningen avser och prisläget det år då de lokala bestämmelserna träder i kraft.*

Av de skäl som redovisats i kommentaren till 4 § bestäms avgiftens nivå genom de lokala bestämmelserna.

Avgifterna omräknas årligen med hänsyn till den allmänna prisutvecklingen.

*14 § Regeringen fastställer före oktober månads utgång de belopp som enligt 13 § skall tas ut under påföljande kalenderår. Beloppen avrundas till hela kronor.*

Denna omräkning sker utan riksdagens medverkan.

### **Beskattnings- och uppbördsmyndighet**

*15 § Vägverket är beskattnings- och uppbördsmyndighet för miljöstyrande vägavgift.*

Såsom redogjorts för i avsnitt 9.2 är registrering av att avgifterna erläggs en nödvändig förutsättning för att avgiftssystemet skall fungera. Eftersom Vägverket är central registermyndighet för bilregistret är det lämpligt att Vägverket får upprätta de register som behövs för miljöstyrande vägavgifter och ges möjlighet att samköra dessa med bilregistret. Även i övrigt är Vägverket en lämplig myndighet för att administrera uppbörden.

### **Förhöjd vägavgift**

*16 § Har föreskriven vägavgift inte betalats inom tre dygn efter färden, skall fordonets ägare genom skriftlig anmaning ges viss tid, minst 14 dagar efter färden, att betala vägavgiften. Betalas vägavgiften inte inom den tid som angetts i betalningsanmaningen, påförs i stället förhöjd vägavgift. Förhöjd vägavgift får dock inte påföras om det finns anledning att anta att fordonets ägare har mottagit betalningsanmaningen så sent att han inte fått skälig tid på sig att betala inom den angivna tiden. Förhöjd vägavgift får påföras för högst en färd per fordon och dygn.*

*Om vägavgift betalats för sent eller med otillräckligt belopp, skall inbetalt belopp avräknas från den förhöjda vägavgiften.*

*Förhöjd vägavgift skall betalas senast inom en månad från dagen för beslutet om förhöjd vägavgift.*

Betalning skall kunna erläggas inom tre dygn efter färden. Speciellt för trafikanter som är obekanta med avgiftssystemet är det av vikt att kunna betala i efterskott utan att drabbas av någon förseningspåföljd.

Det strikta betalningsansvaret för fordonsägaren bör medföra att den sanktion i form av förhöjd avgift som påförs när betalning inte erlagts inom den tillåtna tiden för efterskottsbetalning utgår först sedan fordonsägaren har underrättats om betalningsskyldigheten och beretts

tillfälle att betala. Betalningsanmaningen behöver inte delges. Det måste vara en viss tidsrymd mellan sista dagen för tillåten efterskotts-betalning och den frist som föreskrivs i betalningsanmaningen. Eftersom det är meningen att den förhöjda avgiften skall utgöra en betydelsefull ökning av betalningsskyldigheten är det väl strängt om förhöjd avgift skall utgå för det fall att fordonsägaren tar del av betalningsanmaningen endast någon dag före fristens utgång och betalar med hjälp av post- eller bankgiro med påföljd att betalningen kommer Vägverket tillhanda för sent. Med hänsyn härtill bör förhöjd avgift inte påföras om det finns anledning att anta att fordonsägaren mottagit betalningsanmaningen så sent att han inte fått skälig tid på sig att betala inom den angivna tiden. En vecka bör anses vara skälig tid.

Det förhållandet att förhöjd avgift endast tas ut för en färd per fordon och dygn innebär inte befrielse från skyldigheten att betala den ordinarie avgiften för övriga färder under samma dygn.

Eftersom skattebrottslagen inte är tillämplig på miljöstyrande vägavgifter utan särskild föreskrift är det inte någon brottslig handling att underlåta att erlägga vägavgift eller förhöjd vägavgift.

### **Eftergift och återbetalning av avgift**

*17 § Vägverket får besluta att vägavgift eller förhöjd vägavgift helt eller delvis inte skall tas ut i den mån det skulle framstå som uppenbart oskäligt att ta ut sådan avgift. Beslutar Vägverket att förhöjd vägavgift inte skall tas ut, kvarstår skyldigheten att betala vägavgift, om annat inte bestäms.*

*Betald vägavgift eller förhöjd vägavgift återbetalas*

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

Exempel på fall där avgift eller förhöjd avgift bör efterges är då bilen har stulits eller använts i en nödsituation. Andra fall bör kunna vara om något fel har begåtts av Vägverket eller någon annan myndighet beträffande t.ex. informationen till trafikanterna eller att betalningen av avgiften har försenats vid post- eller bankbefordringen.

## Överklagande

*18 § Vägverkets beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.*

Vägverket är klagandens motpart i domstolen. Av 23 § förvaltningslagen följer att överklagandefristen för en enskild part är tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om det är Vägverket som är klagande är överklagandefristen i stället tre veckor från den dag då beslutet meddelades.

## Verkställighet

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

*Överklagande inverkar inte på skyldigheten att betala föreskriven avgift.*





## Särskilda yttranden

### Särskilt yttrande av experterna Petter Classon och Åsa Johannesson

Den miljöstyrande vägavgift som utredningen föreslår är statsrättsligt att betrakta som en statlig skatt. Utredningen föreslår att tre fjärdedelar av avgiftsintäkterna skall tillfalla kommunen i fråga. Resterande del av avgiftsintäkterna skall redovisas på statsbudgetens intäktssida. Staten skall stå för kostnaderna för avgiftssystemet, dvs. uppbyggnad, upp-  
börd, administration m.m.

Genom budgetreglering bestämmer riksdagen enligt 9 kap. 3 rege-  
ringsformen till vilka belopp statsinkomsterna skall beräknas och  
anvisar anslag till angivna ändamål. Riksdagen kan dock enligt 9 kap.  
2 § regeringsformen bestämma att statens medel skall tas i anspråk i  
annan ordning än genom budgetreglering, s.k. specialdestination.  
Under lång tid har principerna om fullständighet och bruttoredovisning  
varit vägledande vid utformningen av statsbudgeten. Dessa principer  
bär upp lagen (1996:1059) om statsbudgeten. I lagen görs dock  
undantag från principerna om fullständighet och bruttoredovisning.  
Från fullständighetsprincipen sker detta genom att inkomster upp bärs  
och medel tas i anspråk för särskilda ändamål utanför statsbudgeten  
(specialdestinering vid sidan av statsbudgeten). Som exempel kan  
nämnas verksamheter som bedrivs med krav på full kostnadstäckning.  
Undantag från bruttoprincipen görs genom nettoredovisning på  
statsbudgeten (specialdestination i anslutning till statsbudgeten). Det  
kan t.ex. röra sig om avgiftsinkomster i en verksamhet som i övrigt är  
avgiftsfinansierad.

Utredningens förslag innebär att avgiftsintäkterna specialdestineras  
till kommunen i fråga vid sidan av statsbudgeten. Intäkterna  
specialdestineras dock inte för något särskilt ändamål utan kommunen  
disponerar fritt över avgiftsintäkterna. Utredningens förslag innebär  
därför indirekt att vissa kommuner får tillgång till en ny kommunal  
skattebas, som dessutom i princip omfattar invånare i andra kommuner  
än den egna. Det kan säkert finnas skäl att tillföra landets kommuner  
ytterligare resurser. Frågan är dock om det bör ske genom att  
kommunerna, låt vara efter beslut av riksdagen, får tillgång till en ny

kommunal skattebas genom möjligheten att införa miljöstyrande vägavgifter. Utredningens uppdrag har varit att ta fram ett avgiftssystem som gagnar miljö och framkomlighet. Syftet har alltså inte varit att avgiftssystemet skall generera intäkter till de kommuner som väljer att införa miljöstyrande vägavgifter. Trots detta har utredningen valt att lägga fram ett förslag som kan komma att ge en kommun, som inför miljöstyrande vägavgifter, betydande intäkter. Vi har i och för sig förståelse för uppfattningen att kommunernas vilja att införa miljöstyrande avgifter kommer att vara begränsad om de inte får del av avgiftsintäkterna. Vi anser dock att utredningen tillmätt frågan om ekonomiska incitament för kommunerna alltför stor betydelse vid utformningen av förslaget och att miljöstyrningen som en följd av detta hamnat i bakgrunden. Det finns därför risk för att kommunernas överväganden primärt kommer att styras av fiskala skäl i stället för, som tanken var, av miljöskäl.

Utredningens förslag bör vidare ses i ljuset av att det för närvarande inte finns någon statlig skatt som specialdestineras vid sidan av statsbudgeten. Detta kan leda till ytterligare krav på att skatter skall specialdestineras, vilket på sikt kan undergräva de principer som bär upp lagen om statsbudgeten. Det bör i det här sammanhanget påpekas att Finansutskottet avstyrkt en motion om att öronmärka en del av inkomsterna från reklamskatten för konsumentvägledning med motiveringen att en sådan specialdestinering inte är förenlig med den bruttoprincip som bär upp budgetlagen (se bet. 1996/97:FiU1 s. 227). Att specialdestinera skatter skapar dessutom risk för suboptimering av statens intäkter. Statens möjlighet att använda sina intäkter för de ändamål som har högst prioritet inskränks om intäkterna är destinerade för vissa sektorer eller ändamål.

Förslaget om en generell fördelning av intäkterna mellan kommun och stat kan också ifrågasättas. Staten skall enligt förslaget stå för kostnaderna för avgiftssystemet. I lagförslaget föreskrivs att en fjärdedel av avgiftsintäkterna skall tillfalla staten. Detta gäller oavsett om kostnaderna för systemet skulle överstiga en fjärdedel av intäkterna. Det är därför tveksamt om statens kostnader för uppbyggnaden av ett avgiftssystem initialt kommer att täckas av avgiftsintäkterna. En annan effekt av den förutbestämda fördelningen av avgiftsintäkterna är att det inte finns några ekonomiska incitament för kommunerna att förorda en kostnadseffektiv utformning av avgiftssystemen.

Mot bakgrund av ovan redovisade förhållanden och då särskilt risken för ytterligare krav på specialdestinering av skatter ställer vi oss tveksamma till utredningens förslag. Vi anser därför att avgiftsintäkterna bör budgeteras och redovisas brutto på statsbudgeten.

## Särskilt yttrande av experten Bengt Skagersjö

### Behovet av vägavgifter

Enligt min uppfattning är miljöstörningarna samt trängsel- och framkomlighetsproblemen i de svenska städerna inte generellt av sådan omfattning att miljöstyrande vägavgifter för närvarande behöver införas som styrmedel. Jag anser det viktigare att först utveckla och införa miljödifferenterade avgifter och skatter på fordon och bränslen och inte minst ett nytt miljöklassningssystem. Att bilavgifter enligt utredningen är att betrakta som skatt innebär också att de från kommunal synpunkt är mindre intressanta.

### Skatt eller avgift

Utredningen konstaterar att valet av benämningen skatt eller avgift saknar betydelse för den statsrättsliga definitionen. Jag anser dock att det är av avgörande betydelse att avgiftssystemet verkligen blir en avgift och inte en statlig skatt för att ett införande skall vara intressant från kommunal synpunkt. Det är enligt min mening vilseledande att använda benämningen miljöstyrande vägavgift när det i realiteten är fråga om en skatt till staten, låt vara att ett belopp motsvarande tre fjärdedelar av avgifterna föreslås tillfalla kommunerna utan öronmärkt användning.

Enligt direktiven bör en lagstiftning om miljöstyrande vägavgifter vara så utformad att det klart framgår att införandet av ett avgiftssystem skall ske genom respektive kommuns beslut och att det är respektive kommuns ansvar att utforma och förändra avgiftssystemet inom de ramar som lagen ställer upp. Jag anser emellertid att utredningens förslag inte svarar upp mot direktiven dessa avseenden. För att miljöstyrande vägavgifter skall vara av intresse för kommunerna måste kommunerna fullt ut förfoga över styrmedlet.

Jag anser att en ordning bör eftersträvas där grundsystemet dvs. infrastrukturen finansieras genom beskattning eller, vilket jag förordar, en väghållningsavgift för investering samt drift och underhåll med valagstiftningen som modell, medan de extra kostnader i form av negativa miljöeffekter, trängsel, framkomlighetsbegränsningar m.m. som motorfordonstrafiken förorsakar, tas ut av dem som väljer ett sådant transportmedel. Med denna extra avgift erhålls i utbyte rätten att färdas

inom området trots den högre samhällskostnaden. Rätten att köra bil i miljöbelastade tätortsområden kan alltså enligt min mening utgöra ett direkt vederlag för en avgift.

### **Grundlagsändring eller parkeringslagstiftningen som modell**

Utredningen framhåller att en kommun inte har rätt att beskatta andra än sina egna medlemmar och att ett utvidgande av den kommunal beskattningsrätten till att avse andra än kommunmedlemmar skulle innebära en grundlagsändring. Jag anser detta vara ytterligare ett skäl för att definiera de miljöstyrande vägavgifterna som just en avgift som kommunerna exklusivt förfogar över som styrmedel. Jag anser att det syfte man vill uppnå med vägavgiften, dvs. att förbättra miljön inom ett visst område, definitivt är en kommunal angelägenhet och uppgift. Jag anser därför att utredningen borde inriktat sitt förslag på en kommunal avgift med parkeringslagstiftningen som modell.

Utredningen fäster med rätta vikt vid att införande av miljöstyrande vägavgifter sker med ett omfattande samråd och att detta måste författningsregleras. Jag delar dock inte uppfattningen om behovet av författningsreglering. Jag bedömer att kommunerna är kompetenta att själva svara för att erforderligt samråd kommer till stånd. Det finns ingen anledning att tro annat än att kommuner som avser att införa miljöstyrande vägavgifter kommer att göra detta med erforderliga samråd utan statlig reglering. Införandet av miljözoner i Stockholm, Göteborg och Malmö är enligt min mening ett gott exempel på detta. Det finns enligt min bedömning inga skäl att rikta några som helst anmärkningar mot hur dessa tre kommuner bedrivit sitt miljözonsarbete. Ett omfattande utredningsarbete har gjorts, konsekvenserna har beskrivits, samråd har skett, förslagen remissbehandlats och de slutliga besluten tagits i respektive kommunfullmäktige. De tre kommunerna har samordnat sitt arbete i syfte att skapa enhetliga bestämmelser. Det finns enligt ingen anledning att tro att kommunerna generellt skulle agera annorlunda vare sig det gäller införande av miljözoner eller miljöstyrande vägavgifter.

### **En "dubbel" lagstiftning**

Utredningen befarar att det föreslagna förfarandet med en generell lag plus att frågan om att tillämpa lagen i en enskild kommun måste underställas riksdagen på nytt kan kritiseras för att vara ett omständligt förfarande. Jag delar helt denna uppfattning och befarar att förfarandet

knappast kommer att främja en kommunal tillämpning. Den "dubbla" lagstiftningen blir tillämplig såväl vid införande av avgifter som vid ändringar och vid upphörande. Jag anser att den grundläggande generella lagen mycket väl skulle kunna innefatta befogenheter för kommunerna att själva svara för den lokala utformningen och själva utforma och besluta om de lokala bestämmelserna.

### **Upphävande av lokala bestämmelser**

Om en kommun som infört miljöstyrande vägavgifter anser att avgifterna skall upphöra, skall uppsägning enligt förslaget göras till regeringen. Det är sedan bara riksdagen som kan besluta att de lokala bestämmelserna skall upphöra. Förslaget innebär teoretiskt att riksdagen kan tvinga kommunen kvar i avgiftssystemet. Detta är inte acceptabelt. Det strider mot grundsynen i direktiven att införandet av ett avgiftssystem skall ske genom respektive kommuns beslut och det är respektive kommuns ansvar att utforma och förändra avgiftssystemet. Jag anser att, likaväl som en kommun inte ska kunna tvingas in ett avgiftssystem, måste kommunen också ha garanterad möjlighet att lämna detsamma om kommunen så finner riktigt.

Jag finner vidare inga skäl för att, enligt min mening godtyckligt, föreslå att de avgifter som under 18 månader inflyter från och med uppsägning av lokala bestämmelser i en kommun skall tillfalla staten.

### **Lokala bestämmelser**

Jag tycker det är bra att kommunerna i de lokala bestämmelserna ges rätt att välja avgiftsprincip, att ange vilka fordon som ska omfattas av eller undantas från avgiftsskyldigheten samt att ange olika former av differentiering av de miljöstyrande vägavgifterna. Jag vill dock understryka att det i utredningsförslaget inte är kommunen ifråga som har beslutanderätten utan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Detta överensstämmer inte med min definition av ett kommunalt styrmedel.



## Litteratur- och källförteckning

### *Omslagsbilden*

August Malmström, Grindslantens målare och 1800-talets bildvärld, akademisk avhandling för avläggande av filosofie doktorsexamen vid Stockholms universitet av Tomas Björk, Konstvetenskapliga institutitionen, Stockholms universitet, Stockholm 1987

### *Avsnitt 2*

Prop. 1987/88:50 om trafikpolitiken inför 1990-talet

Prop. 1996/97:160 Långsiktigt hållbara trafiklösningar i Stockholm och Göteborg

SOU 1989:43 Storstadstrafik 3, Bilavgifter

SOU 1991:19 Storstadens trafiksystem

SOU 1994:92 Miljözoner för trafik i tätorter

SOU 1994:142 Vägtullar i Stockholmsregionen

SOU 1995:64 Klimatförändringar i trafikpolitiken

SOU 1997:35 Ny kurs i trafikpolitiken

Ds 1993:52 Lag om vissa vägtullar i Stockholms län

Lagrådsremiss med förslag till lag om vissa vägtullar

EG-kommissionens grönbok "För en rättvis och effektiv prissättning av transportsektorn KOM (95) 691 slutlig"

EG-kommissionens vitbok "Rättvisa trafikavgifter: En modell för ett stegvist införande av gemensamma avgiftsprinciper för transportinfrastruktur i EU KOM (1998) 466 slutlig"

### *Avsnitt 3*

Vägverkets Nulägesbeskrivning, "State of the Art", den 12 februari 1998

### *Avsnitt 4*

Norsk veg- og vegtrafikkplan 1998–2007

Vägverkets Nulägesbeskrivning, "State of the Art", den 12 februari 1998

Information från Transport Research Laboratory i England



Rapport från Vegprisingstesten TRON 2 från SINTEF Bygg og miljøteknikk i Trondheim

EG-kommissionen vitbok "Rättvisa trafikavgifter: En modell för ett stegvist införande av gemensamma avgiftsprinciper för transportinfrastruktur i EU KOM (1998) 466 slutlig"

Conclusions and recommendations of the CARDME concerted action  
Rapporter från MÅNS-samarbetet

Brittiska regeringens nya vitbok om framtida transporter "A new deal for transport, better for everyone"

#### *Avsnitt 5*

Vägverkets Nulägesbeskrivning, "State of the Art", den 12 februari 1998

Prop. 1997/98:56 Transportpolitik för en hållbar utveckling

Prop. 1997/98:145 Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige

SOU 1997:35 Ny kurs i trafikpolitiken

EG-kommissionens grönbok "För en rättvis och effektiv prissättning av transportsektorn KOM (95) 691 slutlig"

EG-kommissionen vitbok "Rättvisa trafikavgifter: En modell för ett stegvist införande av gemensamma avgiftsprinciper för transportinfrastruktur i EU KOM (1988) 466 slutlig"

#### *Avsnitt 7*

Grundlagarna, Holmberg-Stjernquist, Stockholm 1980

Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 2 uppl. Håkan Strömberg

Förvaltningsrättslig tidsskrift 1976, Några reflektioner om normgivningsmakten i nya regeringsformen, Håkan Strömberg

Förvaltningsrättslig tidsskrift 1988, Avgiftsskyldighet vid upphört TV-innehav, Håkan Strömberg

Prop. 1973:90 Förslag till regeringsform

Prop. 1981/82:136 om ändring i växtförädlarrättslagen (1971:392)

Prop. 1986/87:166 om ny tullagstiftning m.m.

Prop. 1987/88:3 om en ny fartygssäkerhetslag

Prop. 1988/89:18 Om TV-avgiften

Prop. 1997/98:45 Miljöbalk

SOU 1979:32 Fastighetstaxering 81

SOU 1989:43 Storstadstrafik 3, Bilavgifter

SOU 1994:142 Vägtullar i Stockholmsregionen

Ds 1993:52 Lag om vissa vägtullar i Stockholms län

NJA 1984 s. 886

NJA 1987 s. 916

RH 22:83

#### *Avsnitt 8*

- Prop. 1996/97:53 Infrastrukturinriktning för framtida transporter  
Prop. 1996/97:137 Nollvisionen och det trafiksäkra samhället  
Prop. 1997/98:56 Transportpolitik för en hållbar utveckling  
Prop. 1997/98:145 Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige  
SOU 1993:65 Handlingsplan mot buller  
SOU 1997:35 Ny kurs i trafikpolitiken  
Vägverkets miljörapport 1997  
På väg mot ett miljöanpassat transportssystem – slutrapport från MaTsamarbetet – Naturvårdsverkets rapport 4636  
Guidelines for limiting exposure to timevarying electric, magnetic and electromagnetic fields (up to 300 GHz), Health Physics, April 1998, Volume 74, Number 4

#### *Avsnitt 9*

- Vägverkets Nulägesbeskrivning, "State of the Art", den 12 februari 1998  
Prop. 1997/98:44 Personuppgiftslag  
Prop. 1997/98:64 Lag om allmän kameraövervakning  
SOU 1987:74 Optisk-Elektronisk Övervakning  
SOU 1989:15 Storstadstrafik 2, Bakgrundsmaterial  
SOU 1994:142 Vägtullar i Stockholmsregionen

#### *Avsnitt 10*

- Prop. 1993/94:90 Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen, m.m.  
Prop. 1994/95:57 Mervärdesskatten och EG  
Prop. 1996/97:19 Beskattning av bilförmån m.m.  
SOU 1994:142 Vägtullar i Stockholmsregionen  
Rådets sjätte direktiv av den 17 maj 1977 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning rörande omsättningsskatter – Gemensamt system för mervärdesskatt:enhetlig beräkningsgrund (77/388/EGG)  
Talan mot Republiken Frankrike väckt den 30 juli 1997 av Europeiska gemenskapernas kommission (Mål C-276/97)  
Talan mot Konungariket Nederländerna väckt den 4 december 1997 av Europeiska gemenskapernas kommission (Mål C-408/97)

#### *Avsnitt 13*

- SOU 1997:35 Ny kurs i trafikpolitiken



## Bilaga 1

# Kommittédirektiv

## Miljöstyrande vägavgifter



Dir.  
1997:98

---

Beslut vid regeringssammanträde den 28 augusti 1997.

### Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att lämna förslag till en lagstiftning för miljöstyrande vägavgifter i tätort.

Utredaren skall med utgångspunkt från målet att avgiftssystemet skall styra vägtrafiken till gagn för miljö och framkomlighet

- analysera de konstitutionella förutsättningarna för ett miljöstyrande vägavgiftssystem,
- lämna förslag till en generell lagstiftning för miljöstyrande vägavgifter,
- lämna förslag till hur den generella lagstiftningen kan kompletteras med särskilda regler för miljöstyrande vägavgifter i en enskild tätort.

### Bakgrund

Vägtrafiken svarar för en betydande påverkan på miljön och på människors hälsa. Vägtrafikens negativa effekter varierar dock kraftigt mellan tätort och landsbygd. För att lösa de speciella tätortsproblemen som vägtrafiken orsakar, bl.a. trängsel, olyckor, buller och utsläpp av giftiga ämnen, krävs särskilda

## 2

lokalt inriktade styrmedel. Ett sätt att åstadkomma detta kan vara att införa miljöstyrande vägavgifter i tätorter.

### Uppdraget

Utredaren skall lämna förslag till en lagstiftning för miljöstyrande vägavgifter i tätort. Utgångspunkt för arbetet är att avgiftssystemet skall vara till gagn för miljö och framkomlighet. En annan utgångspunkt är att lagstiftningen bör vara så utformad att det klart framgår att införandet av ett avgiftssystem skall ske genom respektive kommuns beslut och att det också är respektive kommuns ansvar att utforma och förändra avgiftssystemet inom de ramar lagen ställer upp.

De tekniska förutsättningarna för införandet av ett miljöstyrande avgiftssystem för biltrafiken i Stockholms innerstad och i Göteborgsregionen skall utredas av Vägverket och Riksskatteverket. Denna utredning skall bl.a. omfatta en redovisning av miljömål för trafiken, förslag till en teknisk systemlösning för ett miljöstyrande avgiftssystem, en miljökonsekvensbeskrivning samt en fördelningspolitisk analys. De tekniska förutsättningarna för ett miljöstyrande avgiftssystem för biltrafiken utgör ett viktigt underlag för den särskilde utredaren med uppdrag att lämna förslag till en lagstiftning för miljöstyrande vägavgifter. Vägverket och Riksskatteverket skall därför successivt redovisa resultatet av sitt utredningsarbete för den särskilde utredaren.

Utredaren skall analysera de konstitutionella förutsättningarna för ett miljöstyrande vägavgiftssystem. Därvid skall särskilt de konstitutionella förutsättningarna för att ge kommunerna rätt att besluta om miljöstyrande avgifter analyseras. Andra aspekter som bör belysas är huruvida olika slag av differentierade miljöavgifter för vägtrafiken är förenliga med gällande lagstiftning, hur integriteten för den enskilde kan säkras vid tillämpning av miljöstyrande vägavgifter m.m.

Utredaren skall överväga och lämna förslag till en generell lagstiftning för miljöstyrande vägavgifter i tätort samt överväga

och lämna förslag till hur denna generella lagstiftning kan kompletteras med särskilda regler för miljöstyrande vägavgifter i en enskild tätort.

## Övrigt

För arbetet gäller regeringens direktiv till kommittéer och särskilda utredare om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), om att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), om att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) samt om att redovisa konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49). I tillämpliga delar skall utredaren också beakta principerna i regeringens beslut den 1 september 1994 om en ordning för systematisk genomgång i regeringskansliet av företagsregler. Särskilt skall beslutet beaktas vad gäller marknadseffektiviteten samt de i beslutet nämnda checklistorna.

Utredaren skall samråda med bl.a. Svenska kommunförbundet och med Vägverket och Riksskatteverket som fått i uppdrag av regeringen att utreda de tekniska förutsättningarna för införandet av ett miljöstyrande avgiftssystem för biltrafiken i Göteborg och Stockholm.

Uppdraget skall redovisas senast den 1 februari 1999.

(Kommunikationsdepartementet)



## Bilaga 2

### Summary

The Commission is proposing legislation on environmental control road charges in urban areas. A summary of the report is given below. The summary is presented in the same order as in the report.

### The Commission's terms of reference, etc.

The Commission was assigned to provide proposals on general legislation for environmental control road charges in urban areas and also to deliberate upon and make proposals on how this general legislation could be supplemented by special rules for environmental control road charges in the case of a specific urban area. The starting point for the assignment was that the legislation should be formulated so that it clearly indicates that the implementation of a charges system will take place through a decision of the respective municipality and that it is also the responsibility of the respective municipality to formulate and adjust the charges system within the framework laid down by the act. The central task was to analyse the constitutional preconditions for an environmental control road charges system, particularly how to empower the municipalities to decide on environmental control road charges. Another task was to consider how the integrity of the individual may be protected when applying such legislation.

### Previous deliberations relating to charges for road traffic

In section 2 we briefly report on various deliberations previously conducted regarding charges for road traffic, primarily relating to urban areas. We describe the opinions presented in, *inter alia*, the



Government Bill 1987/88:50 Traffic policy for the 1990s and the City Traffic Commission's preliminary report City Traffic 3, Car Charges, Official Government Report - SOU 1989:43, together with the Communications Commission's final report A New Direction for Traffic Policy, Official Government Report - SOU 1997:35. Furthermore, the European Commission's Green Paper "Towards fair and efficient pricing in transport policy options for internalising the external costs of transport in the European Union" and the White Paper "Fair Payment for Infrastructure Use: A phased approach to a common transport infrastructure charging framework in the EU".

## Terms and concepts

In section 3 some ordinary designations of various charges principles, payment methods, technical communications solutions, etc. are explained. These various designations include the following:

The boundary principle, which means that the traveller pays to obtain access to a section of road such as a street network in a city, a motorway, a bridge or a tunnel.

The presence principle, which means that the traveller pays to stay within a defined area.

The trajectory principle, which means that the traveller continuously pays for the length of road travelled.

Vehicle unit, which means an electronic unit inside the vehicle to facilitate electronic communication with the surrounding world.

## International reflections

The content of section 4 aims at providing a short reflection on current developments abroad. This section is arranged as follows.

- Charges for motorway use
- Collection of charges in cities
- Research, development and trial projects
- Initiatives within the EU
- Standardisation
- Harmonisation
- New Plans.

The issue of charges for the use of road transport systems is placed high on the international agenda, not least within the EU. The latest initiative within the EU are the statements made in the abovementioned

White Paper, where it is stressed that the development of methods for systems of differentiated road charges in cities is a pressing issue.

## Various road charges systems

In section 5 we describe various possible aims with the collection of charges for the right to use a vehicle on a road. During discussions currently and previously held concerning such fees, two main objectives have been identified, namely, funding and environmental control through internalisation of the external costs of road traffic. At the moment, virtually every charges system existing in Europe has the objective of obtaining funding.

Internalisation of the external costs of road traffic means the intention, with the assistance of charges, to ensure that individual travellers will bear all, or in any case the major portion, of costs caused by road traffic. In addition to those costs that directly burden individual travellers, i.e. internal costs, the traveller causes costs relating to infrastructure maintenance, accidents and negative environmental effects. Through internalisation such costs are also made internal. However, it can also be observed that the implementation of internalisation involves considerable practical problems. Another, more practical, way of proceeding is instead to base the valuation of the environment on previously decided environmental goals.

Our assignment relates to using charges to influence traffic. A change should take place towards the environmental goals that we wish to attain. Subject to some isolated exceptions, to date, no charges systems having such a primary objective have been put into service, subject to some isolated exceptions. However, several investigations are currently in progress, within *inter alia* European countries, concerning how such systems could be designed.

The advantage of such charges systems is that they do not impose any demands on generating revenue and that they, in principle, do not require other factors to be taken into account except those leading towards the particular result desired. However, in order that a system should be possible to implement, it is important that the determination of the charges also satisfies certain other demands and in that connection that the charges, above all else, are felt to be appropriate for the purpose.

## Demands made on a system for environmental control road charges

Section 6 reports on the requirements that the Commission considers a system for environmental control road charges should fulfil, above all else, general acceptance of the charges.

We are of the opinion that the system, among other things, should be easy for travellers to understand and use, and that the costs involved should be reasonable. Furthermore, it should satisfy necessary requirements for road safety, fairness and personal integrity etc.

## Constitutional aspects of environmental control road charges

One of the primary tasks of the Commission was to analyse the constitutional issues that a system of environmental control road charges raises. This analysis is made in section 7.

The first constitutional issue is whether environmental control road charges should be defined as a tax or a charge. The distinction between taxes and charges is fluid, but a tax may be characterised as a compulsory contribution to the state without any direct return, while a charge is monetary consideration paid for a specified return from the state. The determining factor for whether an environmental control road charge may be regarded as a charge, within the meaning of constitutional law, is whether the return in question – namely, the right to drive a car on streets and roads within a particular area – can be regarded as of such a nature that the environmental control road charge can be considered as a charge. Having regard, *inter alia*, to the fact that the return in question cannot be regarded as sufficiently specified and individually decided, the Commission is of the opinion that the environmental control road charge cannot be defined as a charge, but must be viewed as a tax. Primarily as a result of the fact that a municipality is not entitled to tax persons other than its own residents, it is not possible to impose environmental control road charges as municipal taxes, which means that the only remaining alternative is a state tax.

According to Chapter 8 Article 3 of the Instrument of Government, regulations on, *inter alia*, taxes must be prescribed by law and consequently decided by the Riksdag (Swedish Parliament). As it is not possible for the Riksdag to delegate decision-making powers concerning taxes, it may be concluded that delegation of powers to the

municipalities concerning environmental control road charges is not a feasible option.

In one respect, delegation has already taken place through the provisions of the Instrument of Government. By Chapter 8, Article 13 first paragraph, it is provided that the Government may by ordinance decide on regulations concerning the implementation of acts. By applying Article 5 of the same Chapter, a municipality can, in relation to municipal affairs, be given the same powers as the Government by a statute. The issue is the extent to which the decision-making powers concerning environmental control road charges in a municipality could be achieved through the right to decide on implementation provisions. A review of various examples leads to the conclusion that the latitude to provide, by means of implementation regulations, any party other than the legislator direct influence on an environmental control road charges act is considered to be very limited. Implementation regulations can only deal with issues concerning decisions of limited nature, such as alteration in tariffs that only comprise adaptations to the general development of prices and to temporary limitations of the areas subject to charges as a result of installation work or other circumstances involving disruptions to traffic. It is clear that the right of municipalities to issue such implementation regulations would not provide municipalities with the desired influence on the charges system.

One means of providing the municipalities with decisive powers concerning the system is to design the legislation in such a manner that it is the municipality in which the introduction of environmental control road charges is in question that may take steps to initiate the applicability of the act within the municipality. In that case it should be prescribed that, if road traffic causes significant nuisance within the municipality, then the municipality may report this to the Government or to the authority appointed by the Government. Following this, consultation would take place with other municipalities and authorities concerned on whether the preconditions exist to introduce an environmental control road charges act within the municipality that made the report. If such preconditions are considered to exist, local provisions should be prepared for the municipality in question. These local provisions would then be approved by the Riksdag and enacted by statute.

## Environmental aspects

Section 8 contains a report on the connection between environmental problems and road traffic and what significance a system with environmental control road charges could have in influencing environmental problems in a favourable manner. The conclusion of the Commission is that a system of environmental control road charges may be expected to produce manifestly positive effects concerning traffic congestion and also thereby on air pollution in urban areas. As regards the frequency of accidents and noise levels, the charges may be considered to have rather limited effects. Effects on accidents and noise are primarily gained indirectly through knowledge that the monitoring involved in the system may have favourable effects on the manner in which travellers drive. In the light of the knowledge we have today, the possible negative effects on the external environment that the technical equipment for monitoring and registration might involve, as well as any health hazards linked to the microwave technology used in this connection, are virtually negligible.

## Integrity aspects of environmental control road charges – registration, monitoring and control

Section 9 deals with the integrity aspects arising from the registration and control necessary to ensure compliance with a system of environmental control road charges. In this connection, the relevant provisions are contained in the Instrument of Government, the Secrecy Act (1980:100), the Secrecy Ordinance, the Personal Data Act (1998:204) and the Public Camera Surveillance Act (1998:150). The Commission's proposals mean that it might not be possible to make payment anonymously, although we consider this to be acceptable from the viewpoint of integrity.

## Revenue law consequences

The conclusions reported in section 10 are that deductions should not be allowed for costs of environmental control road charges in connection with journeys to and from work but should, however, be allowable for journeys on official business and for commercial operations. As the environmental control road charge is a state tax, it does not fall within the ambit of the valued added tax.

## Designing a system of environmental control road charges – three conceivable principles

Section 11 describes three different methods for the design of a system of environmental control road charges together with the advantages and disadvantages associated with them. The decisive distinction between the various methods is the charges principle, i.e. what the charges are based on. As we explained in the part on terms and concepts above 3, there are differentiations between the boundary principle, the presence principle and trajectory principle. The Commission concludes that, at least initially, a charge system should be chosen that is not based on the trajectory principle, but that the boundary principle and presence principle may be considered to be equally suitable. The decisive factor for determining which of these alternatives should be chosen is, above all else, local circumstances, for which reason the general legislation should not bind itself to a charges principle.

## The proposal of the Commission for statutory regulation of environmental control road charges

The Commission proposes that legislation should consist partly of an act containing general provisions on environmental control road charges and partly of acts containing local provisions for the respective municipality. The act containing the general provisions should deal with issues of a more general or formal nature that should be uniformly regulated, such as the objective of the act, the preconditions for its application, regulations on how the local provisions are to be laid down and amended, who is responsible for payment of the charges and rules applicable in the event that the charges are not paid, etc. It is proposed that the local provisions regulate issues that are not possible to regulate under a general act such as, for example, delimitation of the extent of the area covered by the charge, the amount of the charges and issues connected therewith requiring investigation and calculations based on local conditions. Furthermore, the local provisions may contain certain deviations from that stated in the general act, such as regulations about which vehicles are subject to the obligation to pay the charge and exceptions to the charge.

The Commission's proposals mean that only cars are subject to the obligation to pay the charge under the general act and that those exceptions prescribed are linked to the registration of the car and not to

the area of use. Local provisions may prescribe deviations in this respect.

Those local provisions may also contain differentiations in various respects, for example, different charges for different sorts of cars depending on the extent of the environmental problems they cause or a differentiation based on time aspects.

The Commission proposes that there should not be any requirement that a traveller should be bound to make payment of the charge in direct conjunction with the obligation to pay arising, but that there should be an aim to provide as many payment points as possible. It should also be possible to make payment later and also automatically by means of accounts tied to the vehicle or linked centrally.

The control stations should be equipped with both video cameras and electronic equipment for communications with vehicle units. The registration plates of those cars which it cannot be concluded have made payment are photographed. If payment is not made in the prescribed time, an invoice with a demand for payment is sent to the person who is registered as the owner of the car together with information that an increased road charge will be imposed if payment is not made within a specified time after the journey.

It is the National Road Administration that, in the first instance, should make decisions on issues concerning environmental control road charges. Appeal lies to the county administrative court.

# Statens offentliga utredningar 1998

## Kronologisk förteckning

---

1. Omstruktureringar och beskattning. Fi.
2. Tänder hela livet  
– nytt ersättningsssystem för vuxentandvård. S.
3. Välfärdens genusansikte. A.
4. Män passar alltid? Nivå- och organisations specifika processer med exempel från handeln. A.
5. Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. A.
6. Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. A.
7. Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. Fi
8. Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval. S.
9. Integritet – Effektivitet – Skattebrott. Fi.
10. Campus för konst. U.
11. Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. U.
12. Självdeklaration och kontrolluppgifter  
– förenklade förfaranden. Fi.
13. Säkrare kemikaliehantering. Fö
14. E-pengar – näringsrättsliga frågor. Fi.
15. Gröna nyckeltal – Indikatorer för ett ekologiskt hållbart samhälle. M.
16. När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötande av personer med funktionshinder. S.
17. Samordning av digital marksänd TV. Ku.
18. En gräns – en myndighet? Fi.
19. IT och regional utveckling.  
120 exempel från Sveriges län. K.
20. IT-kommisionens hearing om infrastrukturen för digitala medier. Andrakammaralen, Riksdagen 1997-10-24. K.
21. Problem med inbyggda system inför 2000-skiftet. Hearing anordnad av IT kommissionen i samverkan med Industriförbundet och Statskontoret 1997-11-14. K.
22. Försäkringsgaranti.  
Ett garantisystem för försäkringsersättningar. Fi.
23. Staten och exportfinansieringen. N.
24. Fiskerieradministrationen i ett EU-perspektiv.  
Översyn av fiskerieradministrationen m.m. Jo.
25. Tre städer. En storstadspolitik för hela landet.  
+ 4 st bilagor. S.
26. Från hembränt till Mariakliniken.  
– fakta om ungdomar och svartsprit. S.
27. Nya ledningsregler för bankaktiebolag och försäkringsbolag. Fi.
28. Läkemedel i vård och handel. Om en säker, flexibel och samordnad läkemedelsförsörjning. S.
29. 1976 års lag om immunitet och privilegier i vissa fall – en översyn. UD.
30. Utlandsstyrkan. Fö.
31. Det gäller livet. Stöd och vård till barn och ungdomar med psykiska problem. + Bilaga. S.
32. Rättssäkerhet, vårdbehov och samhällsskydd vid psykiatrisk tvångsvård. S.
33. Historia, ekonomi och forskning.  
Fem rapporter om idrott. In.
34. Företagare med restarbetsförmåga. S.
35. Förordningar till miljöbalken. + Bilagor. M.
36. Identifiering och identitet i digitala miljöer  
– Referat från en hearing den 12 november 1997. IT-kommisionens rapport 4/98. K.
37. Den framtida arbetsskadeförsäkringen. S.
38. Vad får vi för pengarna? – Resultatstyrning av statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området. S.
39. Det finsk-svenska gränsälvsamarbetet. M.
40. BROTTSOFFER.  
Vad har gjorts? Vad bör göras? Ju.
41. Läkemedelsinformation för alla. S.
42. Försvarsmaktsgemensam utbildning för framtida krav. Fö.
43. Hur skall Sverige må bättre?  
– första steget mot nationella folkhälsomål. S.
44. En samlad vapenlagstiftning. Ju.
45. Sotning i framtiden. Fö.
46. Om buggning och andra hemliga tvångsmedel. Ju.
47. Bulvaner och annat. Ju.
48. Kontrollerad och ifrågasatt?  
– intervjuer med personer med funktionshinder. S.
49. Konsekvenser av att taxfreeförsäljningen avvecklas inom EU. K.
50. De 39 stegen. Läkemedelsutredningar under 1900-talet och annat underlagsmaterial till Läkemedel i vård och handel, SOU 1998:28. S.
51. Vuxenutbildning och livslångt lärande.  
Situationen inför och under första året med kunskapslyftet. U.
52. Utstationering av arbetstagare. A.
53. Ta vara på möjligheterna i Östersjöregionen. N.
54. Hur offensiv IT-användning kan skapa tillväxt för mindre företag. Ett rådslag anordnat av IT-kommisionen på uppdrag av Kommunikationsdepartementet, Närings- och handelsdepartementet och Industriförbundet.  
Rotundan, Rosenbad 1997-11-18.K.
55. Demokratins räckvidd. Dokumentation från ett seminarium. Demokratiutredningens skriftserie. SB.



# Statens offentliga utredningar 1998

## Kronologisk förteckning

---

56. Avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresa och tillfälligt arbete. Fi
  57. DUKOM Distansutbildningskommittén. Utvärdering av distansutbildningsprojekt med IT-stöd. U.
  58. IT och nationalstaten. Fyra framtidsscenarier. IT-kommissionens rapport 6/98. K.
  59. Räddningstjänsten i Sverige – Rädda och Skydda. Fö.
  60. Kring Hallandsåsen. M.
  61. Livsmedelstillsyn i Sverige. Jo.
  62. Kampanj med kunskaper och känslor. Om kärnavfallsomröstningen i Malå kommun 1997. M.
  63. En god affär i Motala. Journalisternas avslöjanden och läsarnas etik. Demokratiutredningens skriftserie. SB.
  64. Bättre och mer tillgänglig information. Småföretagsdelegationens rapport 2. N.
  65. Nya tider, nya förutsättningar... IT-kommissionens rapport 8/98. K.
  66. FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan. U.
  67. Socialavgiftslagen. S.
  68. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1998. M.
  69. Lämplighetsprövning av personal inom forskoleverksamhet, skola och skolbaromsorg. U.
  70. Skolan, IT och det livslånga lärandet. Hearing anordnad av Utbildningsdepartementet och IT-kommissionen, Rosenbad 1997-12-04, IT-kommissionens rapport 7/98. K.
  71. Den kommunala revisionen - ett demokratiskt kontrollinstrument. In.
  72. Kommunala finansförbund. Fi.
  73. Organisationer Mångfald Integration – Ett framtida system för statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer m.fl. In.
  74. Styrningen av polisen. Ju.
  75. Djurförsök. Jo.
  76. Idrott och motion för livet. Statens stöd till idrottsrörelsen och friluftslivets organisationer. In.
  77. Kompetens i småföretag. Småföretagsdelegationens rapport 3. N.
  78. Regelförenkling för framtiden. Småföretagsdelegationens rapport 4. N.
  79. IT och regional utveckling. Erfarenheter från tre hearingar under mars 1998. IT-kommissionens rapport 9/98. K.
  80. Bostadsrättsregister. Ju.
  81. Användningen av vissa statsflygplan, m.m. SB.
  82. Försäkringsföreningar – ett reformerat regelsystem. Fi.
  83. DUKOM Distansutbildningskommittén. På distans utbildning, undervisning och lärande. Kostnadseffektiv distansutbildning. U.
  84. DUKOM Distansutbildningskommittén. Flexibel utbildning på distans. U.
  85. Att rösta med händerna. Om stormöten, folkomröstningar och direkt demokrati i Schweiz. SB.
  86. Utvecklingssamarbete på rättsområdet. Östeuropa. Ju.
  87. Premiepensionsmyndigheten. Fi.
  88. Domaren och Beredningsorganisationen - utbildning och arbetsfördelning. Ju.
  89. Greppet – att vända en regions utveckling. Rapport från Söderhamnskommittén. N.
  90. Steget före. Nedslag i det lokala brottsförebyggande arbetet. Ju.
  91. Nya grepp – kommunal förnyelse och kompetensutveckling. In.
  92. Goda idéer om småföretag och samverkan. Småföretagsdelegationens rapport 5. N.
  93. Kapitalförsörjning till småföretag. Småföretagsdelegationens rapport 6. N.
  94. Förslagskatalog. Småföretagsdelegationens rapport 7. N.
  95. Förstärkt skydd av skogsmark för naturvård. M.
  96. Naziguldet och Riksbanken. Interimrapport. UD.
  97. Gör barn till medborgare! Om barn och demokrati under 1900-talet. SB.
  98. Konkurrenslagens regler om företagskoncentration. + Bilaga. N.
  99. acceptera! Betänkande från den nationella samordningskommittén för Europaåret mot rasism. In.
  100. Har rasismen tagit slut nu? Bilaga till betänkande från den nationella samordningskommittén för Europaåret mot rasism. In.
  101. Det unga medborgarskapet. Dokumentation från ett seminarium. SB.
  102. Lekmannastyre i experternas tid. Dokumentation från ett seminarium. SB.
  103. Bemäktiga individerna. Om domstolarna, lagen och de individuella rättigheterna i Sverige. SB.
  104. Arbetsgivarens rehabiliteringsansvar. S.
  105. Minska regleringen av kommuner och landsting. In.
  106. Unga i ohälsöförsäkringen. Tid för aktivitet och utveckling. S.
  107. Främjandelagen – en översyn. A.
  108. Analysera mera. Jo.
-

# Statens offentliga utredningar 1998

## Kronologisk förteckning

---

109. Rättsinformation och IT. Rapport från två seminarier 1996 och 1998. IT-kommissionens rapport 10/98. K.
  110. Makes arvsrätt, dödsboförvaltare och dödförklaring. Ju.
  111. E-plikt. Att säkra det elektroniska kulturarvet. U.
  112. Resurser på lika villkor? U.
  113. I God Tro. Samhället och nyandligheten. S.
  114. Svenskan i EU. Hur vi kan främja kvaliteten på de svenska EU-texterna. SB.
  115. Distansarbete. A.
  116. Stoppreglerna. Fi.
  117. *Utgått*
  118. "Sustainable Sweden" – a SUCCESS story. Möjligheter och hinder för en internationisering av ett svenskt miljöanpassat näringsliv. + Bilaga. N.
  119. Kommunal uppdragsverksamhet 1998. In.
  120. Efterlevandepension. En anpassning till det reformerade ålderspensionssystemet. S.
  121. Arbetsförhållanden och attityder. – professionellas möten med personer med funktionshinder. S.
  122. E-pengar – civilrättsliga frågor m.m. Fi.
  123. Folkrättslig status m.m. Fö.
  124. Demokrati på europeisk nivå? Demokratiutredningens skriftserie. SB.
  125. Statens museer för världskultur. Ku.
  126. Beskattning utan taxfree. Fi.
  127. Tullagens överklagaderegler m. m. vid en omorganisation av Tullverket. Fi.
  128. Forskningspolitik. U.
  129. Svensk sjöfartsnäring hot och möjligheter. K.
  130. Kärnavfall och Säkerhet. Rapport från ett seminarium om säkerhetsanalys av slutförvaringen av använt kärnbränsle. M.
  131. CSN – En myndighet i ständig förändring. U.
  132. En granskning av Estoniakatastrofen och dess följder. K.
  133. God etik på nätet. IT-kommissionens rapport 11/98 K.
  134. Läsarna och demokratin – ett brev till det läsande Sverige. SB.
  135. Domstolsorganisationen – sammanställning av grundmaterial från 1995 års Domstolskommitté. Ju.
  136. Redovisning och aktiekapital i euro. Ju.
  137. Miljö i grund och botten – erfarenheter från Hallandsåsen. M.
  138. Kvinnor, män och funktionshinder. S.
  139. En särskild utsatthet. Om personer med funktionshinder från andra länder. S.
  140. Effektivitet och kvalitet i tvångsvården. Fortsatt utveckling av Statens institutionsstyrelse (SiS) + Bilagedel. S.
  141. Medling och lönebildning. + Bilagor. A.
  142. Ny svensk filmpolitik. Ku.
  143. Ett tryggare Sverige. Ett gemensamt system för mobil kommunikation. K.
  144. Automatspel. Fi.
  145. EU- ett demokratiprojekt? Dokumentation från ett seminarium. Demokratiutredningens skriftserie. SB.
  146. Från Magna Charta till Motionerna. Om lobbying i USA, EU och Sverige. Demokratiutredningens skriftserie. SB.
  147. Effektivare hantering av EU:s direktstöd till jordbruket. Jo.
  148. Rikstrafiken – vissa principfrågor. K.
  149. Att bilda försäkringskassa i Västra Götaland. S.
  150. Utvidgat balanskrav – omfattande verksamhet i kommunala företag. In.
  151. Kosnadsutjämning för kommuner och landsting. En översyn av statsbidrags- och utjämnings-systemet. + Bilaga. In.
  152. Vindkraften – en ren energikälla – tar plats. M.
  153. Hur skall man finansiera välfärden i det globaliserade IT-samhället? Ett samtal om IT-utveckling och offentlig ekonomi anordnat av IT-kommissionen och ESO. Rotundan, Rosenbad. IT-kommissionens rapport 12/98. K.
  154. OAS i framtiden. S.
  155. Lokala demokratiexperiment – exempel och analyser. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
  156. Alkoholpolitikens medel. Införsel av och parthandel med spritdrycker, vin och starköl. S.
  157. Biogas som fordonsbränsle. N.
  158. Att komma åt oljeutsläppen. K.
  159. Kassaservice. Fi.
  160. Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag. Fi.
  161. På marginalen. En intervju bok från Socialtjänstutredningen. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
  162. Vägtrafikregistrering. K.
  163. Bildandet av Skåne läns allmänna försäkringskassa. S.
  164. Allas frihet. Demokratin möter marknaden. Tre ronder. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
  165. Validering av utländsk yrkeskompetens. U.
  166. Regional frihet och statligt ansvar – en principiell diskussion. In.
  167. Överskottet på den regionala nivån – mellannivån i Europa. In.
-

# Statens offentliga utredningar 1998

## Kronologisk förteckning

---

168. I skärningspunkten. Landshövningar och den centrala och regionala samordningen. In.
169. Miljöstyrande vägavgifter i tätort. Ett förslag till lagstiftning. K.
-

# Statens offentliga utredningar 1998

## Systematisk förteckning

---

### Statsrådsberedningen

- Demokratis räckvidd. Dokumentation från ett seminarium. Demokratiutredningens skriftserie. [55]  
En god affär i Motala. Journalisternas avslöjanden och läsarnas etik. Demokratiutredningens skriftserie. [63]  
Användningen av vissa statsflygplan, m.m. [81]  
Att rösta med händerna. Om stormöten, folkomröstningar och direktdemokrati i Schweiz. SB. [85]  
Gör barn till medborgare! Om barn och demokrati under 1900-talet. [97]  
Det unga medborgarskapet. Dokumentation från ett seminarium. [101]  
Lekmannastyre i experternas tid. Dokumentation från ett seminarium. [102]  
Bemäktiga individerna. Om domstolarna, lagen och de individuella rättigheterna i Sverige. [103]  
Svenskan i EU. Hur vi kan främja kvaliteten på de svenska EU-texterna. [114]  
Demokrati på europeisk nivå? Demokratiutredningens skriftserie. [124]  
Läsarna och demokratin – ett brev till det läsande Sverige. [134]  
EU- ett demokratiprojekt? Dokumentation från ett seminarium. Demokratiutredningens skriftserie. [145]  
Från Magna Charta till Motionerna. Om lobbning i USA, EU och Sverige. Demokratiutredningens skriftserie. [146]

### Justitiedepartementet

- BROTTSOFFER.  
Vad har gjorts? Vad bör göras? [40]  
En samlad vapenlagstiftning. [44]  
Om buggning och andra hemliga tvångsmedel. [46]  
Bulvaner och annat. [47]  
Styrningen av polisen. [74]  
Bostadsrättsregister. [80]  
Utvecklingssamarbete på rättsområdet.  
Östeuropa. [86]  
DOMAREN OCH BEREDNINGSGRUPPENS ORGANISATIONEN  
– utbildning och arbetsfördelning. [88]  
Steget före. Nedslag i det lokala brottsförebyggande arbetet. [90]  
Makes arvsrätt, dödsboförvaltare och dödförklaring. [110]  
Domstolsorganisationen – sammanställning av grundmaterial från 1995 års Domstolskommitté. [135]  
Redovisning och aktiekapital i euro. [136]  
Lokala demokratiexperiment – exempel och analyser. Demokratiutredningens skriftserie. [155]

- På maginalen. En intervjubok från Socialtjänstutredningen. Demokratiutredningens skriftserie. [161]  
Allas frihet. Demokratien möter marknaden. Tre ronder. Demokratiutredningens skriftserie. [164]

### Utrikesdepartementet

- 1976 års lag om immunitet och privilegier i vissa fall – en översyn. [29]  
Naziguldet och Riksbanken. Interimrapport. [96]

### Försvarsdepartementet

- Säkrare kemikaliehantering. [13]  
Utlandsstyrkan. [30]  
Försvarsmaktsgemensam utbildning för framtida krav. [42]  
Sotning i framtiden. [45]  
Räddningstjänsten i Sverige – Rädda och Skydda. [59]  
Folkrättslig status m.m. [123]

### Socialdepartementet

- Tänder hela livet  
– nytt ersättningssystem för vuxentandvård. [2]  
Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval. [8]  
När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötande av personer med funktionshinder. [16]  
Tre städer. En storstadspolitik för hela landet. + 4 st bilagor. [25]  
Från hembränt till Mariakliniken.  
– fakta om ungdomar och svartsprit. [26]  
Läkemedel i vård och handel. Om en säker, flexibel och samordnad läkemedelsförsörjning. [28]  
Det gäller livet. Stöd och vård till barn och ungdomar med psykiska problem. + Bilaga. [31]  
Rättssäkerhet, vårdbehov och samhällsskydd vid psykiatrisk tvångsvård. [32]  
Företagare med restarbetsförmåga. [34]  
Den framtida arbetsskadeförsäkringen. [37]  
Vad får vi för pengarna? – Resultatstyrning av statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området. [38]  
Läkemedelsinformation för alla. [41]  
Hur skall Sverige må bättre?  
– första steget mot nationella folkhälsomål. [43]  
Kontrollerad och ifrågasatt?  
– intervjuer med personer med funktionshinder. [48]  
De 39 stegen. Läkemedelsutredningar under 1900-talet och annat underlagsmaterial till Läkemedel i vård och handel, SOU 1998:28. [50]  
Socialavgiftslagen. [67]  
Arbetsgivarens rehabiliteringsansvar. [104]

# Statens offentliga utredningar 1998

## Systematisk förteckning

---

Unga i ohälsöförsäkringen.

Tid för aktivitet och utveckling. [106]

I God Tro. Samhället och nyandligheten. [113]

Efterlevandepension. En anpassning till det reformerade ålderspensionssystemet. [120]

Arbetsförhållanden och attityder – professionellas möten med personer med funktionshinder. [121]

Kvinnor, män och funktionshinder. [138]

En särskild utsatthet. Om personer med funktionshinder från andra länder. [139]

Effektivitet och kvalitet i tvångsvården. Fortsatt utveckling av Statens institutionsstyrelse (SiS) + Bilagedel. [140]

Att bilda försäkringskassa i Västra Götaland. [149]

OAS i framtiden. [154]

Alkoholpolitikens medel. Införsel av och parthandel med spritdrycker, vin och starköl. [156]

Bildandet av Skåne läns allmänna försäkringskassa. [163]

### Kommunikationsdepartementet

IT och regional utveckling.

120 exempel från Sveriges län. [19]

IT-kommissionens hearing om infrastrukturen för digitala medier. Andrakammarsalen, Riksdagen 1997-10-24. [20]

Problem med inbäddade system inför 2000-skiftet. Hearing anordnad av IT-kommissionen i

samverkan med Industriförbundet och Statskontoret 1997-11-14. [21]

Identifiering och identitet i digitala miljöer.

– Referat från en hearing den 12 november 1997.

IT-kommissionens rapport 4/98. [36]

Konsekvenser av att taxfreeförsäljningen avvecklas inom EU. [49]

Hur offensiv IT-användning kan skapa tillväxt

för mindre företag. Ett rådslag anordnat av

IT-kommissionen på uppdrag av Kommunikationsdepartementet, Närings- och handelsdepartementet

och Industriförbundet. Rotundan, Rosenbad 1997-11-18. [54]

IT och nationalstaten. Fyra framtidsscenarier.

IT-kommissionens rapport 6/98. [58]

Nya tider, nya förutsättningar...

IT-kommissionens rapport 8/98. [65]

Skolan, IT och det livslånga lärandet.

Hearing anordnad av Utbildningsdepartementet och

IT-kommissionen, Rosenbad 1997-12-04,

IT-kommissionens rapport 7/98. K. [70]

IT och regional utveckling.

erfarenheter från tre hearingar under mars 1998.

IT-kommissionens rapport 9/98. [79]

Rättsinformation och IT. Rapport från två seminarier 1996 och 1998. IT-kommissionens rapport 10/98. [109]

Svensk sjöfartsnäring hot och möjligheter. [129]

En granskning av Estoniakatasrofen och dess följder. [132]

God etik på nätet. IT-kommissionens rapport 11/98. [133]

Ett tryggare Sverige. Ett gemensamt system för mobil kommunikation. [143]

Rikstrafiken – vissa principfrågor. [148]

Hur skall man finansiera välfärden i det globaliserade IT-samhället? Ett samtal om IT-utveckling och offentlig ekonomi anordnat av IT-kommissionen och ESO.

Rotundan, Rosenbad. IT-kommissionens rapport 12/98. [153]

Att komma åt oljeutsläppen. [158]

Vägtrafikregistrering. [162]

Miljöstyrande vägavgifter i tätort. Ett förslag till lagstiftning. [169]

### Finansdepartementet

Omstruktureringar och beskattning. [1]

Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. [7]

Integritet – Effektivitet – Skattebrott. [9]

Självdeklaration och kontrolluppgifter

– förenklade förfaranden. [12]

E-pengar – näringsrättsliga frågor. [14]

En gräns – en myndighet? [18]

Försäkringsgaranti.

Ett garantisystem för försäkringsersättningar. [22]

Nya ledningsregler för bankaktiebolag och försäkringsbolag. [27]

Avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresa och tillfälligt arbete. [56]

Kommunala finansförbund. [72]

Försäkringsföreningar – ett reformerat regelsystem [82]

Premiepensionsmyndigheten. [87]

Stoppreglerna. [116]

E-pengar – civilrättsliga frågor m.m. [122]

Beskattning utan taxfree. [126]

Tullagens överklaganderegler m. m. vid en

omorganisation av Tullverket. [127]

Automatspel. [144]

Kassaservice. [159]

# Statens offentliga utredningar 1998

## Systematisk förteckning

---

Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag. [160]

### Utbildningsdepartementet

Campus för konst [10]  
Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. [11]  
Vuxenutbildning och livslångt lärande. Situationen inför och under första året med kunskapslyftet. [51]  
DUKOM Distansutbildningskommittén. Utvärdering av distansutbildningsprojekt med IT-stöd. [57]  
FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan. [66]  
Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnomsorg. [69]  
DUKOM Distansutbildningskommittén. På distans utbildning, undervisning och lärande. Kostnadseffektiv distansutbildning. [83]  
DUKOM Distansutbildningskommittén. Flexibel utbildning på distans. [84]  
E-plikt. Att säkra det elektroniska kulturarvet. [111]  
Resurser på lika villkor? [112]  
Forskningspolitik. [128]  
CSN – En myndighet i ständig förändring. [131]  
Validering av utländsk yrkeskompetens. [165]

### Jordbruksdepartementet

Fiskeriadministrationen i ett EU-perspektiv. Översyn av fiskeriadministrationen m.m. [24]  
Livsmedelstillsyn i Sverige. [61]  
Djurförsök. [75]  
Analysera mera. [108]  
Effektivare hantering av EU:s direktstöd till jordbruket. [147]

### Arbetsmarknadsdepartementet

Välfärdens genusansikte. [3]  
Män passar alltid? Nivå- och organisationspecifika processer med exempel från handeln. [4]  
Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. [5]  
Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. [6]  
Utstationering av arbetstagare. [52]  
Främjandelagen – en översyn. [107]  
Distansarbete. [115]  
Medling och lönebildning. + Bilagor. [141]

### Kulturdepartementet

Samordning av digital marksänd TV. [17]  
Statens museer för världskultur. [125]  
Ny svensk filmpolitik. [142]

### Närings- och handelsdepartementet

Staten och exportfinansieringen. [23]  
Ta vara på möjligheterna i Östersjöregionen. [53]  
Bättre och mer tillgänglig information. Småföretagsdelegationens rapport 2. [64]  
Kompetens i småföretag. Småföretagsdelegationens rapport 3. [77]  
Regelförenkling för framtiden. Småföretagsdelegationens rapport 4. [78]  
Greppet – att vända en regions utveckling. Rapport från Söderhamnskommittén. [89]  
Goda idéer om småföretag och samverkan. Småföretagsdelegationens rapport 5. [92]  
Kapitalförsörjning till småföretag. Småföretagsdelegationens rapport 6. [93]  
Förslagskatalog. Småföretagsdelegationens rapport 7. [94]  
Konkurrenslagens regler om företagskoncentration. + Bilaga. [98]  
"Sustainable Sweden" – a SUCCESS story. Möjligheter och hinder för en internationalisering av ett svenskt miljöanpassat näringsliv. + Bilaga. [118]  
Biogas som fordonsbränsle. [157]

### Inrikesdepartementet

Historia, ekonomi och forskning. Fem rapporter om idrott. [33]  
Den kommunala revisionen - ett demokratiskt kontrollinstrument. [71]  
Organisationer Mångfald Integration – Ett framtida system för statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer m.fl. [73]  
Idrott och motion för livet. Statens stöd till idrottsrörelsen och friluftslivets organisationer. [76]  
Nya grepp – kommunal förnyelse och kompetensutveckling. [91]  
acceptera! Betänkande från den nationella samordningskommittén för Europaåret mot rasism. [99]  
Har rasismen tagit slut nu? Bilaga till betänkande från den nationella samordningskommittén för Europaåret mot rasism. [100]  
Minska regleringen av kommuner och landsting. [105]  
Kommunal uppdragsverksamhet 1998. [119]  
Utvidgat balanskrav – omfattande verksamhet i kommu-

# Statens offentliga utredningar 1998

## Systematisk förteckning

---

nala företag. [150]

Kostnadsutjämning för kommuner och landsting. En översyn av statsbidrags- och utjämningsystemet.

+ Bilaga. [151]

Regional frihet och statligt ansvar – en principiell diskussion. [166]

Överskottet på den regionala nivån – mellannivån i Europa. [167]

I skärningspunkten. Landshövningar och den centrala och regionala samordningen. [168]

### **Miljödepartementet**

Gröna nyckeltal – Indikatorer för ett ekologiskt hållbart samhälle. [15]

Förordningar till miljöbalken. + Bilagor. [35]

Det finsk-svenska gränsålvssamarbetet. [39]

Kring Hallandsåsen. [60]

Kampanj med kunskaper och känslor. Om kärnavfallsomröstningen i Malå kommun 1997. [62]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1998. [68]

Förstärkt skydd av skogsmark för naturvård. [95]

Kärnavfall och Säkerhet. Rapport från ett seminarium om säkerhetsanalys av slutförvaring av använt kärnbränsle. [130]

Miljö i grund och botten – erfarenheter från Hallandsåsen. [137]

Vindkraften – en ren energikälla – tar plats. [152]

---













**FRITZES**  
OFFENTLIGA  
PUBLIKATIONER

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM  
FAX 08-690 91 91, TELEFON 08-690 91 90  
E-POST: [fritz.es.order@liber.se](mailto:fritz.es.order@liber.se)  
INTERNET: [www.fritz.es.se](http://www.fritz.es.se)

ISBN 91-38-21101-7 ISSN 0375-250X