

2018-01-18
Henrik Swahn AB

PM. Kostnadsansvaret i trafikpolitiken från 1960-talet till idag.

Innehåll

Sammanfattning	4
1 Bakgrund	15
1.1 Syfte	15
1.2 Underlagsmaterial för genomgången av kostnadsansvarets historik	15
1.3 Disposition av rapporten	16
2 Utvecklingen av kostnadsansvaret i trafikpolitiken sedan mitten av 1900-talet – motiv och utformning.....	17
2.1 Några återkommande principiella frågeställningar vid kostnadsansvarets definition och utveckling.....	17
2.2 1963-års trafikpolitik	18
2.3 Utveckling och debatt mellan 1963 års och 1979 års trafikpolitiska beslut	22
2.4 Kostnadsansvaret i 1979 års trafikpolitik	25
2.4.1 Bakgrund, motiv och utformning av kostnadsansvaret i 1979 års politik.....	25
2.4.2 Uppföljning av 1979 års trafikpolitiska beslut	29
2.5 1988 års trafikpolitik – åter ändrad syn på kostnadsansvaret	30
2.6 1998 – trafikpolitik blir transportpolitik – hållbarhet och klimat gör entré.....	35
2.7 Vidareutveckling av kostnadsansvaret mellan 1998 och 2006	40
2.8 2006 års trafikpolitik	42
2.9 Kostnadsansvaret i 2009 års transportpolitiska propositioner	46
2.10 Kostnadsansvarets utveckling efter 2009:.....	49
2.10.1 Översikt.....	49
2.10.2 Uppdrag till Trafikanalys relaterade till kostnadsansvaret	50
2.10.3 Regeringsuppdrag till VTI att ta fram kunskapsunderlag om trafikens samhällsekonomiska kostnader	51
3 Klimatdimensionens roll för kostnadsansvaret.....	53
4 Behandlingen av järnvägen i samband med utvecklingen av kostnadsansvaret.....	57
5 Kostnadsansvaret och frågan om näringslivets konkurrenskraft.....	64
6 Tätorts-/landsbygdsdimensionens betydelse för kostnadsansvarets utformning	67
7 Skatter eller avgifter. Terminologisk eller reell skillnad?	68
8 Kostnadsansvaret och terminalerna.....	70
9 Sammanfattning av frågor som varit återkommande vid utformning av kostnadsansvaret	71
Referenser:.....	73
Telefonintervjuer:.....	75

PM. Kostnadsansvaret i trafikpolitiken från 1960-talet till idag.

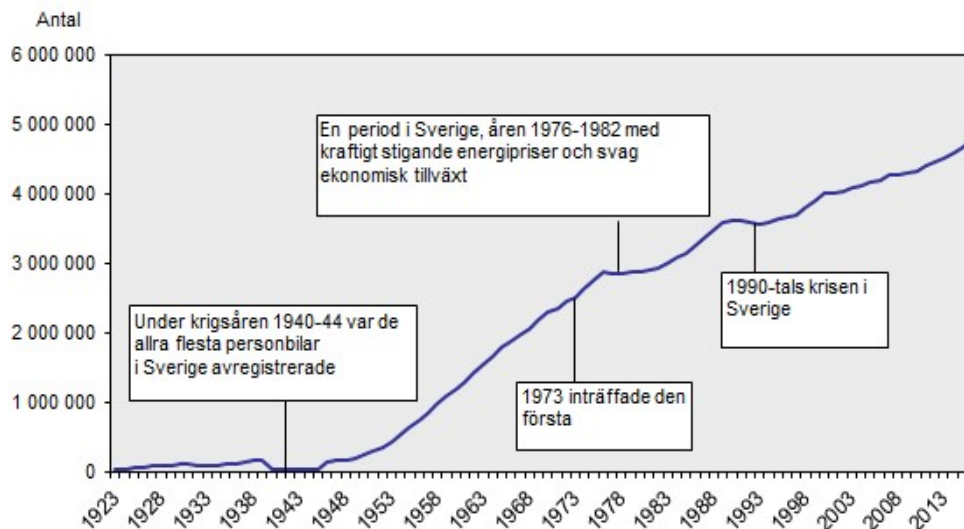
Sammanfattning

1960-2017, en period med stora strukturförändringar

Mera genomgripande revideringar av trafikpolitiken och översyn av kostnadsansvaret har gjorts fem gånger under den studerade perioden: 1963, 1979, 1988, 1998 och 2006. Men under mellanliggande perioder har också förändringar skett. Diskussionen om och utvecklingen av kostnadsansvaret kan ses som ett resultat av en fortgående kunskapsackumulation. Men den måste också förstås i relation till de förändringar som den svenska transportsektorn genomgick under denna tid. Som bakgrund till den följande genomgången av utvecklingen av kostnadsansvaret, dess motiveringar och utformning ges här en mycket kort översikt över transportsektorns kvantitativa och strukturella utveckling under den studerade tidsperioden.

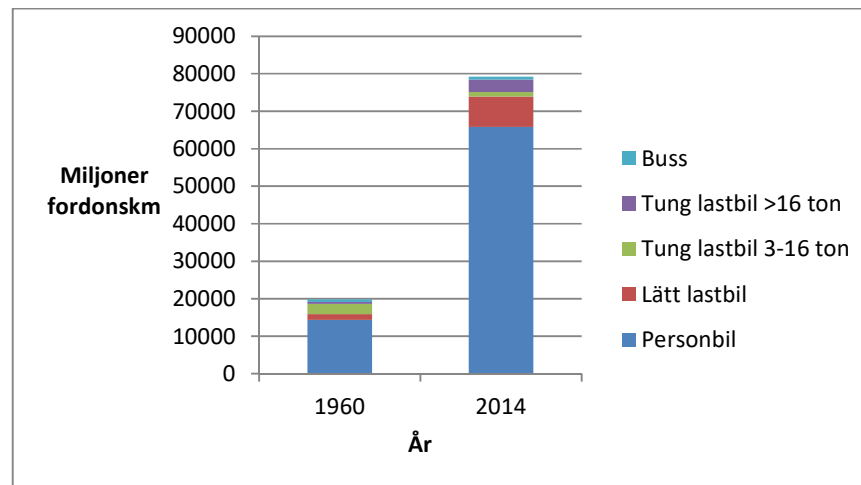
Som framgår av följande diagram kännetecknas perioden av en jämn tillväxt av antalet personbilar i trafik med vissa tydliga avbrott vilkas orsaker kommenteras i diagrammet.

Diagram 1. Personbilar i trafik 1923-2013. Källa: SCB:s hemsida.



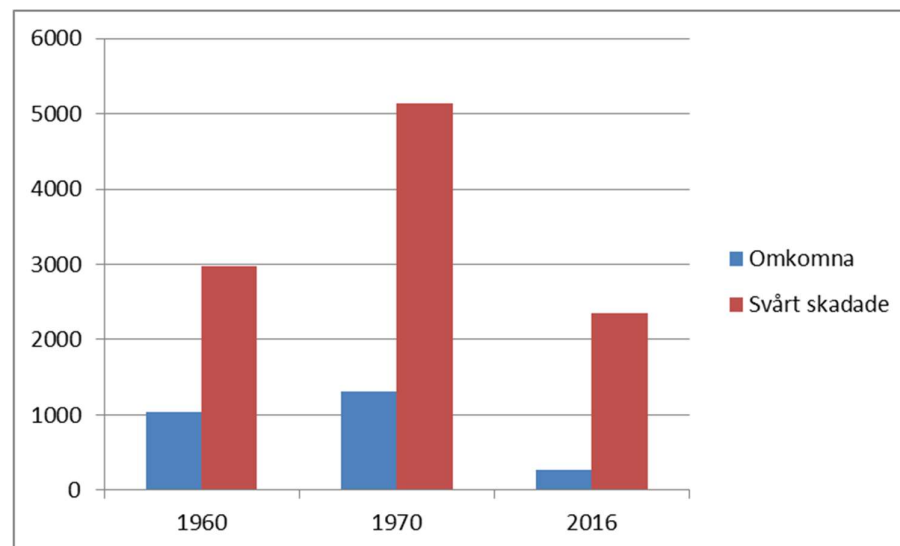
Fordonstrafiken på de svenska vägarna blev mångfalt större under perioden enligt vad som visas i diagram 2 nedan. Trafiken med personbilar och lätta lastbilar växte kraftigt. För den tunga lastbilstrafiken skedde också en kraftig tillväxt parad med en strukturell förändring så att de mindre tunga lastbilarna (3-16 ton) i betydande utsträckning ersattes med tyngre lastbilar över 16 ton.

Diagram 2. Trafikarbetet på svenska vägar 1960 och 2014 fördelat på fordonsslag. Källa: Trafikanalys och egen bearbetning



Den kraftiga tillväxten av vägtrafiken åtföljdes också till en början av en kraftig ökning av trafikolyckorna, vilket visas i diagram 3. Både de absoluta antalen och tillväxten av antalet döda och skadade sågs och ses som svåra vägtrafikproblem som måste hanteras också i trafikpolitiken och många olika åtgärder ledde så småningom till en vändning vilket diagram 3 visar.

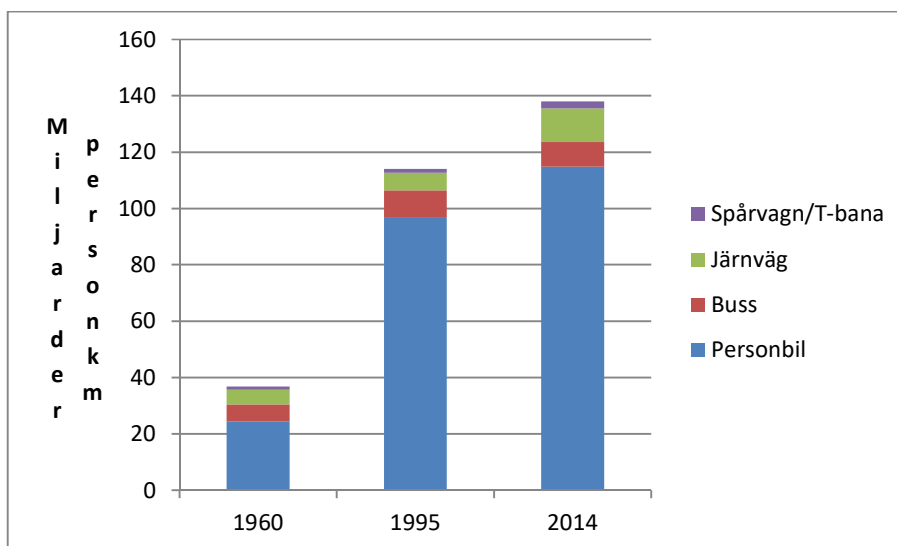
Diagram 3. Omkomna och svårt skadade i vägtrafiken. Källa: Trafikanalys och egen bearbetning.



Interaktionen mellan trafikslag har varit en fråga som ständigt varit närvarande i samband med utvecklingen av kostnadsansvaret. I diagram 4 visas hur det landbaserade persontransportarbetet (mätt i personkilometer) har utvecklats och fördelats på trafikslag under perioden. Transportarbetet med personbil blev fyra gånger så stort mellan 1960 och 1995 och personbilstransporternas andel växte från 66 till 85 procent medan järnvägens

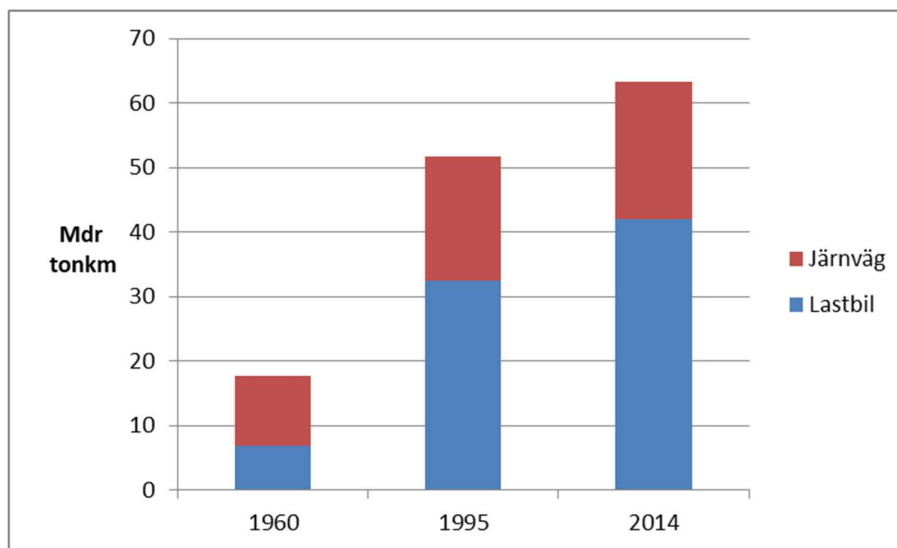
andel minskade från 14 till sex procent. Därefter har järnvägstransporternas andel emellertid ökat och var 2014 nio procent. Busstransporternas andel har minskat under hela perioden. I absoluta tal har både biltrafiken och spårtrafiken vuxit men i helt olika takt.

Diagram 4. Persontransportarbetets (landtransport) totala omfattning och fördelning på trafikslag 1960, 1995 och 2014. Källa: Trafikanalys och egen bearbetning.



Motsvarande utveckling för trafikslagen när det gäller godstransportarbetets omfattning och fördelning på trafikslag visas i diagram 5 nedan.

Diagram 5. Godstransportarbetets (landtransporter) totala omfattning och fördelning på trafikslag 1960, 1995 och 2014. Källa: Trafikanalys och egen bearbetning.



Transportarbetet med lastbil har mellan 1960 och 2014 blivit sex gånger så stort medan transportarbetet på järnväg i det närmaste fördubblats. Lastbilarnas marknadsandel har ökat från 38 procent till 66 procent.

Kostnadsansvarets roll i trafik-/transportpolitiken

En central del av de övergripande mål för transportpolitiken som gällt under hela den studerade perioden är att sträva efter samhällsek effektivitet i transportsektorn. Ibland formuleras detta mål som att lägsta samhällsekonomiska kostnad ska eftersträvas för samhällets transporter. Frågan är vilken roll kostnadsansvaret kan och bör spela för att uppnå detta mål. För att besvara denna fråga har den ekonomiska teorin om effektiv prissättning av offentliga tjänster haft stor betydelse. Teorin om externa effekter och effektiv beskattning har också spelat en betydelsefull roll.

En annan fråga som både har motiverat och påverkat kostnadsansvarets utformning är varifrån man ska få de pengar som behövs för att anpassa transportinfrastrukturen och dess skötsel till förutsättningar som hela tiden förändras. Hur ska pengar kunna mobiliseras till expansion och modernisering av infrastrukturen? Hur ska järnvägens omstrukturering betalas? Hur mycket pengar måste fram och vilken fördelning av kostnaderna för det allmännas åtagande för infrastrukturen är rättvis och rimlig? Finansieringen av vägtrafikens behov av ny och bättre infrastruktur var central vid den tidiga utvecklingen av vägtrafikbeskattningen och påverkade tidigt synen på kostnadsansvarets roll.

Ytterligare en fråga, som har bäring på kostnadsansvarets utformning, är vilka åtgärder i infrastrukturen som bör prioriteras och genomföras och hur mycket som totalt sett bör satsas på dess utveckling och vidmakthållande. Denna fråga behöver besvaras med hänsyn till olika krav och restriktioner– kanske främst hur man kan se till att människor och företag i hela landet har en acceptabel transportförsörjning.

Förutsättningarna att besvara dessa frågor har sett olika ut vid olika tidpunkter under den studerade perioden, vilket också kan påverka de val som görs när det gäller kostnadsansvarets utformning. Konkreta händelser, som det svenska EU-inträdet, eller nya problem som aktualiseras, t.ex. klimatfrågan, kan i högre eller lägre grad påverka kostnadsansvarets utformning. Den ekonomiska konjunkturen, tidsandan och dominerande politiska värderingar kan även de få en betydande inverkan.

Kostnadsansvarets utveckling under perioden 1960 - 2017

Nedan sammanfattas huvuddragen i kostnadsansvarets utveckling under den studerade perioden. Bakgrund, motiv och utformning av kostnadsansvaret belyses kronologiskt i anslutning till de trafik- och transportpolitiska beslut som fattats under perioden.

1963 års trafikpolitik

Transportsektorn av 1963 var genomreglerad vilket låg till grund för en brett omfattad uppfattning att transporterna i landet inte genomförs effektivt. Vid utformningen av 1963 års trafikpolitik ville man ersätta regleringarna med effektiv konkurrens. Då krävs emellertid att transportpriserna återspeglar alla kostnader som transporten förorsakar. Kostnaderna för

stat och kommun ("det allmänna") fanns inte med i bilden, speciellt för vägtrafiken. Det allmännas kostnader måste föras vidare till transportpriserna genom skatter och avgifter.

Ett problem som uppmärksammades också 1963 är att det för effektivitet krävs att priset baseras på den kortsiktiga marginalkostnaden vilket, om styckkostnaderna är fallande, medför att det allmännas kostnader inte täcks i sin helhet och ett finansiellt underskott uppstår. Enligt 1963 års politik borde också detta finansiella underskott täckas för varje trafikgren för sig av användarna och inte föras vidare till skattebetalarkollektivet. Genom att ta ut högre avgifter för prisokänsliga delar av efterfrågan bör detta enligt 1963 års politik kunna ske utan någon mera betydande påverkan på den rätta trafikfördelningen.

1963 intogs en restriktiv hållning till subventioner eftersom sådana riskerar att snedvrida konkurrensförhållandena och också kan leda till en sämre "inre effektivitet" hos transportföretagen.

De förändringar av trafikpolitiken som föreslogs 1963 bedömdes som så omfattande att de måste genomföras i tre etapper. Frågan om hur skatter och avgifter inom transportsektorn skulle behöva förändras för att förverkliga 1963 års kostnadsansvar placerades i den tredje etappen, som skulle vara genomförd senast i slutet av 1960-talet. De förändringar som skulle krävas i den gällande fordonsbeskattningen bedömdes dock som måttliga. Detta kan verka förvånande med hänsyn till den uppmärksamhet 1963 års utformning av kostnadsansvaret senare fick. Det troliga skälet till att beskattningen kom i bakgrunden är att fokus 1963 låg på avregleringar och konkurrens.

Kostnadsansvaret 1963 läggs således på olika transportgrenar, transportmedel och transportuppdrag och gäller det allmännas utgifter/kostnader (t ex kapitalkostnader) för de varor, tjänster och anläggningar som det allmänna tillhandahåller för resp. trafikslag.

Andra externa kostnader än de som motsvaras av utgifter för det allmänna, t ex miljö, trängsel, olyckor, klimat etc. inkluderas inte i 1963 års politik. Kostnadsbegreppet sågs snävare än idag och omfattade bara på marknader prissatta tjänster och produkter. Det innebar inte att man helt bortsåg ifrån olika slag av externa kostnader, men man såg framför sig att dessa skulle hanteras inte som kostnader utan i annan ordning genom regleringar, t.ex. när det trafiksäkerhet.

Ingen tydligt distinktion gjordes 1963 mellan rörliga och fasta skatter. Däremot skilde man mellan trafikpolitiskt motiverade respektive finansierande skatter och avgifter. De trafikpolitiskt motiverade är de som relaterar till kostnadsansvaret dvs. för vägsektorn fordonsskatt (automobilskatt) och drivmedelsskatt. Dessa var vid den tidpunkten specialdestinerade för vägväsendet. Allmän energiskatt och omsättningsskatt på motorfordon, som fanns vid denna tid, sågs däremot inte som specialdestinerade och ska därför enligt 1963 år trafikpolitik inte avräknas mot kostnadsansvaret.

Kritiken mot kostnadsansvarets utformning väcktes både i anslutning till utvecklingsarbetet och sedan 1963 års politik presenterats. En central kritikpunkt var att en praktiskt genomförbar beräkning av marginalkostnaden (mindrekostnaden/merkostnaden) bara kan

ge en grov approximation av de faktiska kostnaderna för enskilda transporter och därför inte räcker som grund för fri konkurrens utan en kombination med reglering krävs.

Frågan om hur 1963 års kostnadsansvar skulle implementeras i vägsektorns beskattning fördes vidare till Bilskatteutredningen och Vägkostnadsutredningen. Den senare beräknade det allmännas totala kostnader för vägtrafiken och inkluderade även vissa poster som inte behandlats i 1963 års politik, t.ex. det allmännas kostnader för trafikolyckor och för åtgärder mot vissa miljöstörningar förorsakade av vägtrafiken. Utredningen diskuterade olyckskostnader och trafikens effekter på miljö och hälsa men bedömde att kunskapen var otillräcklig för att infoga dessa komponenter i ett betalningsansvar. Detta material utgjorde ett av underlagen för Bilskatteutredningens genomgång och förslag till beskattning av den tunga vägtrafiken, som innebar en etappvis omstrukturering av beskattningen av den tunga vägtrafiken.

Genom sin grundliga genomgång av teorin för samhällsekonomiskt effektiv prissättning av vägtjänster beredde Vägkostnadsutredningen marken för den kommande revideringen 1979 av kostnadsansvarets utformning.

Ett steg för att implementera vägtrafikens kostnadsansvar i linje med 1963 års politik togs genom att kilometerskatt infördes för dieseldrivna lätta och tunga fordon. Den tidigare konstruktionen med drivmedelsskatt och fordonsskatt ansågs ge alltför dåliga möjligheter att spegla trafikens reella kostnader.

Under 1970-talet blev diskussionen om trafikens negativa miljöeffekter allt intensivare och ambitionerna växte att inkludera de marginella miljökostnaderna i trafikens marginalkostnader. Alla de externa kostnadskomponenterna olyckor, miljö och trängsel borde inkluderas i kostnadsberäkningarna.

1979 års trafikpolitik

Den nya trafikpolitiken 1979 byggde på underlag från Vägkostnadsutredningen, Trafikpolitiska utredningen samt andra utredningar som initierats för att genomföra 1963 års politik.

Fortsatt gällde som central utgångspunkt att skapa betingelser för en samhällsekonomiskt riktig utveckling och fördelning av transportarbetet.

Det man ville ändra på var:

- Knytningen av kostnadsansvaret till varje trafikgren
- En överdriven tilltro till konkurrensens möjligheter
- Kravet på full kostnadstäckning som borde tas bort och priset sättas lika med den kortsiktiga marginalkostnaden

Detta ledde 1979 till att det trafikgrensvisa kostnadsansvaret slopades för väg och järnväg. Rörliga avgifter skulle anpassas till den kortsiktiga marginalkostnaden. Det totala skatteuttaget prövas dock fritt med hänsyn till olika mål, t ex regionalpolitiska, fördelningspolitiska etc. För sjöfart och luftfart kvarstår fullt kostnadsansvar. Betoningen av konkurrens 1963 ersätts med betoning av samverkan. Nya marginalkostnadsberäkningar

visade att olyckskostnaden var den dominerande komponenten men någon miljökomponent kunde inte beräknas.

Den fria prövningen av skatter och avgifter som skulle ske enligt 1979 års politik kan medföra att rörliga skatter ligger över marginalkostnaden t.ex. av statsfinansiella skäl. Frikopplingen av skatter på trafiken från det allmännas utgifter för detta ändamål görs därmed tydlig – det finns inte längre några specialdestinerade trafikskatter.

Trots ett fundamentalt byte av princip för kostnadsansvaret förväntades detta inte leda till några drastiska förändringar av den rådande trafikbeskattningen.

Under 1980-talet kom nytt kunskapsunderlag fram om de externa (avgiftsrelevanta) samhällsekonomiska marginalkostnaderna för olyckor, miljö, hälsa och slitage på infrastrukturen. Separata värden beräknades för landsbygd och tätort och det visade sig att skillnaderna var stora särskilt för tunga vägfordon.

1988 års trafikpolitik

1988 års politik har ibland karaktäriserats som en syntes mellan 1963 och 1979 års principer för kostnadsansvarets utformning.

Det nya kostnadsansvaret 1988 innebar att skatter och avgifter som tas ut av trafiken ska täcka de totala samhällsekonomiska kostnader som trafiken förorsakar. Rörliga avgifter ska täcka marginalkostnader för drift och underhåll av infrastrukturen, marginella externa olycks- och miljökostnader. Fasta avgifter (abonnemangs- eller tillträdesavgifter) ska täcka övriga samhällsekonomiska kostnader vilka bl. a. omfattar kapitalkostnader och fasta kostnader för infrastrukturen. Avkall på kravet på full kostnadstäckning ska kunna göras om särskilda analyser visar att detta krav leder till effektivitetsförluster.

Det mest vägande motivet för att den nya trafikpolitiken läggs fram är de konkreta problem som transporter förorsakar, speciellt för miljön och i form av olyckor. Förändringen av kostnadsansvarets utformning är inte ett huvudmotiv men den genomförs ändå baserat på huvudsakligen fyra skäl nämligen att prissättning enligt kortsiktig marginalkostnad leder till statsfinansiella problem, förutsätter dels en i praktiken ogenomförbar differentiering av skatter och avgifter dels att investeringsbedömningar kan göras oberoende av marknadsefterfrågan samt att man inte kan bortse ifrån de fasta skatternas och avgifternas inverkan på effektiviteten i resursanvändningen. Hållbarheten i dessa skäl ifrågasattes av ekonomer men denna kritik fick inte gehör.

En inte önskvärd följd av att avgifter/skatter sätts enligt kortsiktiga marginalkostnader är enligt 1988 års trafikpolitik att investeringsbedömningarna kan komma att grundas på en alltför hög transportefterfrågan och därmed leda till alltför stora investeringar. Om däremot samtliga kostnader beaktas av utförarna av transporter blir det enklare att tillämpa ett decentraliserat beslutsfattande också när det gäller investeringar i transportinfrastrukturen. Ett mycket mera centraliserat och administrativt betungande beslutsfattande om investeringar skulle enligt propositionen krävas vid marginalkostnadprissättning och uppbyggandet av ett sådant system för investeringsplaneringen avvisas.

Även enligt 1988 års politik gäller att konsumtion och produktion av transporter måste ses som en del av det allmänna skatteunderlaget. Olika trafikslag ska behandlas likformigt när skatter och avgifter som inte är transportpolitiskt motiverade tas ut. Energiskatten nämns som exempel på en sådan skatt.

Betydande osäkerhet kvarstår 1988 när det gäller kvantifieringen av marginalkostnaderna. De skattningar som finns bedöms dock vara tillräckligt bra för att med försiktig värdering kunna ligga till grund för skatter och avgifter.

1998 års transportpolitik

Principen om fullt kostnadsansvar enligt 1988 års politik ersätts nu åter med ett samhällsekonomiskt marginalkostnadsansvar. Nu liksom 1988 inkluderar detta externa effekter för miljö, hälsa, olyckor, trängsel. Denna prissättningsmodell ses som enda vägen mot en fri transportmarknad där alla relevanta hänsyn tas av aktörerna. Kostnadsansvaret förverkligas genom att rörliga skatter och avgifter sätts för att motsvara de kortsiktiga marginalkostnaderna. Avvikelser från kostnadsansvaret ska nu liksom tidigare kunna ske av olika skäl, t.ex. fördelningspolitik och internationella konkurrensförutsättningar. För luftfarten och sjöfarten gäller fortsättningsvis tidigare principer om full kostnadstäckning.

En hel del problem när det gäller att kvantifiera externa effekter och att värdera dessa kvarstår, men det finns kanske ännu större problem när det gäller att konstruera avgiftssystem som rimligt väl speglar marginalkostnaderna. Det är därför enligt propositionen nödvändigt med en kontinuerlig kunskapsutveckling. Sveriges EU-inträde medför också vissa nya problem och restriktioner men också möjligheter. Det har t.ex. varit nödvändigt att avskaffa kilometerskatten.

De behov av finansiering av transportinfrastrukturen utöver skatteintäkter från marginalkostnadsbaserade avgifter som kan finnas ska enligt 1998 års politik lösas så att oönskade styreffekter undviks och att resursanvändningen snedvrids så litet som möjligt. Specifika lösningar på detta problem anvisades inte 1998 års politik, kanske beroende på att samtidigt ett omfattande utredningsarbete pågick inom skatteområdet. Även fortsättningsvis ska transportsektorn vara en del av det allmänna skatteunderlaget och olika delar av transportsektorn ska behandlas likformigt då sådana skatter tas ut.

En tydlig ambition till en ökad målstyrning präglar 1998 års politik, vilket aktualiserar vissa principiella frågor om relationen mellan principen om kostnadsansvar och målstyrningen. Förutom av kostnadsansvaret påverkas därigenom också trafikbeskattningen alltmera av skatternas roll som styrmedel för att nå t.ex. trafiksäkerhets-, miljö- och klimatmål.

2006 års transportpolitik

Nästa heltäckande transportpolitiska proposition skulle komma 2006. Under de mellanliggande åren skedde en viss utveckling med relevans för kostnadsansvaret. Det gällde bland annat ett fortsatt arbete inom trafiksektorns myndigheter, dels för utveckling av kunskapen om marginalkostnaderna, dels för avgiftssystemens utformning särskilt med inriktning på differentierade avgifter. Från svensk sida fortsattes insatserna för att få stöd för den svenska synen på kostnadsansvaret inom EU. En utredning om trängselavgifter (som senare blir trängselskatter) initieras i början av 2000-talet. Kilometerskatt är fortsatt

intressant för svensk del men kräver förändringar av EU-regler. Vägtrafikbeskattningen utreds återigen med sikte på att ytterligare skärpa beskattningens miljö- och trafiksäkerhetsprofil och att analysera möjligheterna till skatteväxling. Kostnadsansvaret enligt 1998 års politik ligger fast men drivkraften för förändringar av skatter och avgifter kommer från annat håll, främst målstyrningen.

När det gäller kostnadsansvaret innebär 2006 års politik knappast någon substantiell ändring från 1998 års politik. Det finns dock en skillnad i formuleringen av kostnadsansvaret som 2006 lyder:

”De skatter och avgifter som tas ut av trafiken och som är transportpolitiskt motiverade bör motsvara trafikens samhällsekonomiska marginalkostnader och bidra till att de transportpolitiska målen nås.”

Till skillnad från 1998 nämns nu inte rörliga avgifter i definitionen av kostnadsansvaret utan i stället sägs att de transportpolitiskt motiverade avgifterna/skatterna ska motsvara marginalkostnaderna. Dessutom sägs att de transportpolitiskt motiverade skatterna och avgifterna ska bidra till att de transportpolitiska målen nås. Detta tillägg kan tolkas som att rörliga skatter och avgifter som ligger över marginalkostnaderna mycket väl kan tas ut. En restriktion är också att om skatter/avgifter sätts ned, t.ex. av hänsyn till internationella beroenden, får detta inte gå ut över måluppfyllelsen för miljömålen. Det är fortsatt viktigt enligt 2006 års politik att utveckla bättre och internationellt gångbara metoder för beräkning av trafikens externa effekter.

En övergripande översyn av kostnadsansvaret och dess tillämpning aviseras. Någon sådan översyn har dock ännu inte (2017) kommit till stånd.

2009 års propositioner

Inga förändringar jämfört med 2006 sker när det gäller kostnadsansvaret. En nyhet är att möjligheten att använda trängselskatter inte bara som styrmedel utan också som en viktig finansieringskälla nämns.

Utveckling av kostnadsansvaret under senare år

Utveckling som berör kostnadsansvaret har under senare år främst skett inom myndigheterna. Trafikanalys har sedan flera år på regeringens uppdrag bedrivit ett uppföljningsarbete när det gäller hur transportsektorns samhällsekonomiska marginalkostnader förhåller sig till aktuella skatter och avgifter. VTI har under flera år genomfört ett kunskapsuppbyggande arbete när det gäller kvantifiering och värdering av externa marginalkostnader inom de olika trafikslagen. Trafikanalys har också i uppdrag att ta fram bättre kunskap om hur gällande skatter och avgifter bidrar till att de transportpolitiska målen nås.

Några särskilda frågeställningar

Klimatfrågan och kostnadsansvaret

Klimatfrågan aktualiseras först under 1990-talet i svensk trafikpolitik. Så småningom växer klimatfrågan starkt i betydelse i den transportpolitiska diskussionen och är nu en av de centrala frågorna – kanske hittills under 2000-talet den mest dominerande.

Ekonomiska styrmedel, generella och riktade, bedöms redan under 1990-talet vara av central betydelse för att minska transportsektorns klimatpåverkande utsläpp. Det betyder att skatter och avgifter har en viktig roll att spela. Frågan om hur nivån på dessa skatter och avgifter ska påverkas av storleken på de klimatpåverkande utsläppen från trafiken knyts dock inte som för andra utsläpp till trafikens kostnadsansvar och marginalkostnadsberäkningar. Svårigheterna att göra sådana beräkningar är alltför stora. I stället diskuteras och bestäms nivåer på skatter och avgifter som ska påverka koldioxidutsläppen till målnivåer som bestäms i olika politiska fora, svenska, inom EU och internationellt. Styrningen mot klimatmålen blir en självständig komponent för bestämning av skatte- och avgiftsnivåer inom transportsektorn.

Järnvägen och kostnadsansvaret

Den stora samhällsomvandling som skett under den period som studeras i denna PM med urbanisering och vägtransporternas snabba utveckling medförde stora strukturproblem och ekonomiska problem för järnvägssystemet. En omfattande omställning av järnvägssystemet från ett rikstäckande system som arbetade i en hårt reglerad konkurrensmiljö till ett mera koncentrerat och storstadsorienterat system har ägt rum. Ett relativt omfattande lågtrafikerat nät finns ändå kvar och vissa strukturproblem kvarstår i detta nät.

Stora organisatoriska förändringar har också skett – från det att järnvägens infrastruktur och trafik hanterades av ett statligt monopolföretag till nuvarande system med ett separat statligt ansvar för infrastrukturen och flera konkurrerande trafikanordnare och trafikföretag.

De principer för kostnadsansvaret som lagts fast från tid till annan har inte kunnat tillämpas konsekvent för järnvägen till följd av strukturproblemen. Undantag och speciella kostnadsavlastningar har blivit nödvändiga vid olika tillfällen. Omstruktureringskostnaderna för järnvägssystemet har varit ett statligt åtagande. Idag tillämpas marginalkostnadsansvaret för utnyttjande av järnvägens infrastruktur men några finansierande skatter och avgifter läggs inte på järnvägstrafiken.

Numera ska investeringar och underhållsåtgärder i väg- och järnvägssystemen värderas och prövas på samhällsekonomisk grund. Den beräknade lönsamheten för järnvägsinvesteringar har länge varit betydligt lägre än för väginvesteringar. Järnvägsinvesteringarna har under lång tid ändå hållits på en mycket högre nivå än som skulle följa av det samhällsekonomiska lönsamhetskriteriet. Andra värderingar och mål har spelat in i avvägningen.

Näringslivets konkurrenskraft

Frågan om hur ett kostnadsansvar med olika utformning påverkar det svenska näringslivets konkurrenskraft har funnits med i den trafikpolitiska diskussionen ända sedan 1963 års

trafikpolitik. Redan 1963 gjordes t.ex. ett undantag från kostnadsansvaret när det gäller sjöfart av hänsyn till svensk utrikeshandels konkurrenskraft. I 1988 års trafikpolitik framhölls att fullt kostnadsansvar inte kunde utkrävas av järnvägen på grund av dess betydelse för transportförsörjningen. I allmänhet har dock hänsynen till näringslivets konkurrenskraft tagits upp mera generellt som ett av de övriga samhällsmål som kan motivera avsteg från kostnadsansvarets tillämpning.

En annan fråga som från tid till annan fått stort utrymme är hur det svenska kostnadsansvaret och svenska regleringar påverkar de svenska transportföretagens villkor och konkurrensförmåga i relation till andra länders företag. Detta har gällt både järnvägstrafiken men kanske framför allt godstransporter med lastbil.

I det transportpolitiska utvecklingsarbetet under senare år har hänsynen till näringslivets konkurrenskraft, t.ex. vid utformning av kostnadsansvaret, villkorats med att sådana hänsyn inte får leda till lägre måluppfyllelsegrad för miljömålen.

Tätort/landsbygd dimensionens roll vid utformning av kostnadsansvaret

För trafikpolitiken har under hela den studerade perioden 1960-2017 gällt att en tillfredställande transportförsörjning ska upprätthållas för hela landet. Med de skilda förutsättningar som råder i olika delar av landet har den vid varje tidpunkt rådande nationella principen för kostnadsansvaret inte kunnat upprätthållas överallt. Detta har lett till förslag om och också genomförande av olika undantag. Ett exempel är de förslag om regionalt differentierad eller kommunal bensinskatt som diskuterades 1979 men som avvisades av praktiska och principiella skäl.

En intensiv diskussion har förts i det trafikpolitiska utvecklingsarbetet om differentiering av kostnadsansvaret med hänsyn till skillnader mellan stad, speciellt storstad, och landsbygd. Detta har dock hittills inte avkastat några stora resultat. Det kanske viktigaste är utvecklingen av system för och införande av trängselskatter under 2000-talet.

De stora kostnaderna för utveckling av infrastrukturen i storstadsområden, såväl för vägtrafik som för spårtrafik, har satt ett allt större fokus på finansieringsfrågan. Denna har en koppling till marginalkostnadsansvaret genom att marginalkostnaden för trängsel kan bli stor i storstäder och att därför motsvarande marginalkostnadsbaserade skatter kan generera avsevärda finansiella bidrag.

Skatter eller avgifter

Den språkliga skillnaden är att en avgift förutsätts ha en motprestation vilket inte gäller en skatt. Om en statlig pålaga benämns skatt eller avgift har dock ingen reell rättslig betydelse och många statliga pålagor som benämns avgifter är i realiteten skatter. Någon konsekvent distinktion mellan begreppen skatt och avgift upprätthålls inte i det trafik-/transportpolitiska dokumentationsmaterialet.

Kostnadsansvaret och terminalerna

Terminalerna i transportsystemet drivs i allmänhet på företagsekonomiska grunder med undantag för järnvägsterminalerna (speciellt kombiterminaler) där vissa delar av

infrastrukturen finansieras av staten och belastas med ett motsvarande statligt kostnadsansvar.

1 Bakgrund

1.1 Syfte

Denna PM om hur kostnadsansvaret har utvecklats sedan 1960-talet och fram till idag har tagits fram på uppdrag av Trafikanalys som ett led i arbetet med ett regeringsuppdrag till myndigheten att ta fram ett kunskapsunderlag om skatter och avgifter på transportområdet.

Enligt uppdraget ska följande punkter behandlas:

- Kostnadsansvarets motiv och utformning
- Beskrivningen av kostnadsansvaret i utredningar och propositioner

Dessutom ska följande speciella aspekter belysas:

- Klimatdimensionens roll och betydelse för synen på kostnadsansvaret
- Behandlingen av järnvägen
- Näringslivets konkurrenskraft
- Tätort/landsbygd dimensionens betydelse vid utformningen av kostnadsansvaret.
- Distinktioner mellan skatter och avgifter i trafikpolitikens utveckling

1.2 Underlagsmaterial för genomgången av kostnadsansvarets historik

Beskrivningen i denna PM av utvecklingen av kostnadsansvaret och hur de nämnda speciella frågeställningarna behandlats bygger på propositioner och offentliga utredningar (SOU och Ds) som rör trafik-/transportpolitiska frågeställningar mellan 1963 och 2009, samt viss annan litteratur. I den följande punktlistan anges i tidsordning de propositioner och beslutsunderlag för den svenska trafikpolitiken som i huvudsak ligger till grund för beskrivning och analys av kostnadsansvaret i denna PM. Därutöver har en stor mängd annat material använts vilket framgår av referensförteckningen.

- 1963 års trafikpolitik prop. 1963:191, som till stor del byggde på det underlag som presenterades i betänkandet av 1953 års trafikutredning (SOU 1961:23)
- 1979 års trafikpolitik, prop. 1978/79:99 – "om en ny trafikpolitik" som när det gäller kostnadsansvaret byggde på den Trafikpolitiska utredningen, "Trafikpolitik – kostnader och avgifter", SOU 1978:31.
- 1988 års trafikpolitik prop. 1987/88:50 "Trafikpolitiken inför 90-talet". Som underlag fanns bl. a. flera utredningsrapporter från 1980-talet, många publicerade i DS-serien, som på olika sätt har relevans för tolkning och utformning av kostnadsansvaret. Ds K 1987:4, "Transportsektorns kostnadsansvar" var det huvudsakliga underlaget för propositionens syn på kostnadsansvaret.
- 1998 års trafikpolitik prop. 1997/98:56 "Transportpolitik för en hållbar utveckling" Som underlag fanns bl. a. betänkanden från Kommunikationskommittén SOU

1997:35, *Ny kurs i trafikpolitiken*, och SOU 1995:64 "*Klimatförändringar i trafikpolitiken*" (Trafik- och klimatkommittén).

- Prop 2001/02:20 "*Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem*"
- 2006 års trafikpolitik prop. 2005/06:160 "*Moderna transporter*". Som underlag fanns bl.a. betänkanden från Godstransportdelegationen SOU 2004:76 "*Godstransporter – noder och länkar i samspel*", Kollektivtrafikkommittén, Järnvägsutredningen, Färdtjänstutredningen.
- 2009 prop. 2008/09:93 "*Mål för framtidens resor och transporter*", samt prop. 2008/09:35, "*Framtidens resor och transporter–infrastruktur för hållbar tillväxt*".
- Kostnadsansvaret efter 2009; ingen övergripande översyn av kostnadsansvarets utformning har gjorts. Däremot har ett fortsatt arbete bedrivits med att förbättra och utveckla underlaget för implementering av kostnadsansvaret inom ramen för gällande definition (sedan 2009), t.ex. genom bättre marginalkostnadsberäkningar bl.a. genom regeringsuppdrag till Trafikanalys och VTI.

1.3 Disposition av rapporten

Rapporten inleds med en kort genomgång av några återkommande principiella frågeställningar vid den successiva utvecklingen av trafikens kostnadsansvar under perioden 1960-2017.

Därefter följer en kronologisk genomgång av hur kostnadsansvaret motiverats, formulerats, utformats och konkretiserats i samband med de transportpolitiska beslut som fattats under den studerade tidsperioden och också under de mellanliggande perioderna.

Därefter följer i sex separata avsnitt en genomgång av hur ett antal speciella aspekter påverkat och beaktats vid utvecklingen av kostnadsansvaret. Dessa aspekter är:

- Klimatdimensionens roll för kostnadsansvarets utformning
- Behandlingen av järnvägen i samband med utvecklingen av kostnadsansvaret
- Inverkan på kostnadsansvaret av frågan om näringslivets konkurrenskraft
- Tätorts-/landsbygdsdimensionens betydelse för kostnadsansvarets utformning
- Skatter eller avgifter. Terminologisk eller reell skillnad.
- Kostnadsansvaret och terminalerna

I ett avslutande avsnitt identifieras vissa problem som återkommande aktualiserats vid varje transportpolitisk revision och som i flera fall motiverat ett mer eller mindre kontinuerligt utvecklingsarbete.

I bilaga finns mera utförliga referat av vissa propositioner och visst utredningsmaterial.

2 Utvecklingen av kostnadsansvaret i trafikpolitiken sedan mitten av 1900-talet – motiv och utformning

2.1 Några återkommande principiella frågeställningar vid kostnadsansvarets definition och utveckling

Trafikens kostnadsansvar etablerades som begrepp i den trafik- och transportpolitiska diskursen i och med tillkomsten av 1963 års trafikpolitik. Sedan dess har de politiker, tjänstemän, experter och forskare som under årens lopp utvecklat trafikpolitiken brottats med vissa ständigt återkommande problem och frågeställningar. Svaren, som formulerats vid olika transportpolitiska beslut, har baserats på successivt utvecklat praktiskt och vetenskapligt kunnande men också i hög grad påverkats av hur transportsektorns aktuella problembild uppfattats. Svaren har också påverkats av den övergripande ekonomiska situationen för samhället som helhet och för stat och kommun, politiska prioriteringar och tidsandan. Några av dessa återkommande frågeställningar listas i punktform nedan.

- Vilket samband finns mellan den avgiftskonstruktion som väljs för att realisera kostnadsansvaret och investeringsverksamhetens inriktning och nivå?
- Svårigheten att i praktiken stringent tillämpa (alla) olika ekonomisk-teoretiska principer för kostnadsansvaret på grund av geografiska skillnader och t ex förändringar över tid. Vilka approximationer är acceptabla och hur påverkar dessa egentligen kostnadsansvarets reella betydelse och effekter?
- Att kostnadsansvaret bör utkrävas på så låg nivå som möjligt har varit ett mantra i många trafik-/transportpolitiska propositioner men samtidigt ofta konstaterats vara väldigt svårt att förverkliga administrativt, tekniskt och kostnadsmässigt
- Vilken roll för kostnadsansvarets utformning spelar de antaganden och förutsättningar som ligger till grund för de ekonomisk-teoretiska rekommendationerna? På vilket sätt begränsas därigenom rekommendationernas giltighet? Gör restriktiva förutsättningar och antaganden att avsteg från de rätta principerna spelar mindre roll?
- Vilka skatter och avgifter ska "räknas in" som riktade mot "kostnadsansvaret" av de totala skatter och avgifter som läggs på trafiken? Denna fråga kan omformuleras till frågan om vilka skatter som ska ses som transportpolitiskt motiverade, vilka skatter är finansierande för transportsektorerna respektive vilka skatter är generella finansierande skatter och vilka av dessa skatter ska ses som internaliserande.
- Hur samspelar allmänna skatter och avgifter som läggs på trafiken med de skatter som av en eller annan anledning från tid till annan räknas in i kostnadsansvaret?
- Effekter på konkurrensförhållanden mellan olika transportmedel av de skatter/avgifter som tas ut på grund av kostnadsansvaret. Hur ser mekanismerna ut?

- Hur mycket betyder skatter/avgifter för resebesluten i relation till andra kostnadskomponenter och andra typer av förutsättningar, regler och restriktioner?
- Incitament för teknisk utveckling; denna fråga syns väldigt litet i den historiska översikten och relateras i allmänhet inte till kostnadsansvarets utformning. Men transportpolitikens mål om lägsta samhällsekonomiska kostnader för transporterna bör rimligen betyda både kortsiktigt och långsiktigt lägsta samhällsekonomiska kostnader. Ett exempel är fordonsbeskattningens, som är en fast årlig skatt men ändå kan ges en roll som styrmedel för fordonsparkens sammansättning.
- Finansieringen av det allmännas investeringar i transportanläggningar; vilket eller vilken metod att finansiera leder till minsta snedvridningar t.ex. avgifter inom transportsektorn som beaktar efterfrågeförhållanden på transportmarknaderna respektive finansiering med allmänna skatter som medför en "excess burden"?
- Leder olika modeller för kostnadsansvarets utformning också till olika höga investeringsnivåer t.ex. genom effekter på efterfrågan och efterfrågeprognoser eller effekter på finansieringsmöjligheterna?
- Hur påverkar kostnadsansvarets utveckling möjligheterna till lånefinansiering av transportinvesteringar?
- Hur bör direkta eller indirekta subventioner, t.ex. genom olika skatteundantag beaktas vid utformning och utvärdering av kostnadsansvaret?
- Hur bra måste egentligen skattningar av olika marginalkostnadskomponenter vara för att "duga" som underlag för skatter/avgifter? Externa effekter bör fångas upp i transportpriserna men i en lång rad propositioner har bedömningen varit att detta i brist på tillräckligt bra underlag antingen inte alls låter sig göra (t ex 1963, 1979) eller att de inkluderas med stora reservationer betr. osäkerhet etc.

2.2 1963-års trafikpolitik

1963 års trafikpolitik byggde väsentligen på de rekommendationer som gjordes av 1953 års trafikutredning. Ett utförligt referat av hur olika aspekter av kostnadsansvaret behandlades i denna utredning återfinns i bilaga.

Omfattande regleringar av olika slag karaktäriserade den svenska transportsektorn i början av 1960-talet. Exempel på sådana regleringar är trafikeringsplikt och maximitaxor för järnvägen, krav på likabehandling av trafikanter när det gäller taxa, krav på offentliga järnvägstaxor, förbud mot sambruk av privat personbil mot ersättning, restriktioner och tillstånd för godstransport, prövning av tillstånd till långväga lastbilstrafik mot befintliga järnvägsalternativ mm. Detta gjorde att regeringen då bedömde att samhällets transporter inte genomförs effektivt. Regeringen ville därför avskaffa regleringar och subventioner i största möjliga utsträckning och ersätta dem med en väl fungerande "effektiv konkurrens". Detta rekommenderades också av 1953 års trafikutredning.

Utredningen påpekade emellertid att för att konkurrens ska leda till effektivitet krävs att producenter och konsument/ användare av transporttjänster möter priser som beaktar alla kostnader som uppstår på grund av transporten. Men detta krav uppfyllde inte priserna i utgångsläget; trafikanternas/trafikföretagens direkta betalningar i form av fraktpriser och biljettkostnader samt användarnas övriga egna uppoffringar inkluderades visserligen i priserna, men kostnaderna för stat och kommun ("det allmänna") fanns inte med.

Kostnadsansvaret 1963 definieras mot denna bakgrund så att alla kostnader, även de som inte direkt träffar användaren, ska bäras av denne. Alla kostnader som sammanhänger med transporten ska därför föras vidare till användaren genom skatter och avgifter. Detta bedömdes som likvärdigt med att den långsiktiga marginalkostnaden läggs till grund för dessa skatter och avgifter.

En viktig komplikation observeras dock av upphovsmännen till 1963 års version av kostnadsansvaret. För att kostnadsansvaret ska leda till en effektiv fördelning vid valet mellan olika transportlösningar **för enskilda** transportuppdrag krävs att priset baseras på mer- eller mindrekostnaden (marginalkostnaden) för transporten. Men vid fallande styckkostnader (inom det relevanta volymintervallet för transportproduktionen) för t.ex. infrastruktur eller andra delar av transportproduktionen, kommer då inte de s.k. residualkostnaden (fasta kostnader) att täckas av skatter och avgifter. Ett finansiellt underskott uppkommer därför för det allmänna.

Det är givetvis nödvändigt, som man givetvis inser också i 1963 års trafikpolitik, att på något sätt finansiera residualkostnaden. Men enligt 1963 års trafikpolitik bedöms det som viktigt att användarna att transporttjänster tvingas betala denna residualkostnad. Det främsta motivet som ges för detta är att efterfrågan på transporter av olika slag riskerar att överskattas om priset bara baseras på mindrekostnaden (marginalkostnaden), vilket i sin tur riskerar att leda till alltför stora och även till fel fördelade investeringar.

Ett problem som då uppkommer är hur man ska kunna finansiera residualkostnaden utan att rubba den "rätta" fördelningen på olika transportlösningar (på mikronivå) som kan förväntas uppkomma om priset sätts lika med marginalkostnaden. Den lösning som förordas i 1963 års trafikpolitik är olika former av prisdifferentiering där prisokänsliga delar av efterfrågan inom varje trafikgren får bära högre priser. Finansieringen av de fasta kostnaderna förutsätts således ske inom transportsektorn och inom denna av varje trafikgren för sig.

Definitionen 1963 av kostnadsansvaret och synen på dess roll för samhällsekonomisk och företagsekonomisk effektivitet medför också en mycket restriktiv hållning till subventioner av olika slag. Subventioner riskerar ju att snedvrider konkurrensförhållandena och undergräva (den inre) effektiviteten i den subventionerade verksamheten. Eftersom trots allt vissa subventioner enligt 1963 års politik bedöms vara nödvändiga t ex av regionalpolitiska skäl och för att uppnå en tillfredsställande transportförsörjning för alla är det emellertid viktigt att subventioner till trafikföretag och transportgrenar kringgärdas med rigorösa kontrollmekanismer.

Vilka förändringar av skatter och avgifter krävdes då för att förverkliga/närma sig 1963 års syn på kostnadsansvaret? Förslaget i 1953 års trafikutredning, som låg till grund, liksom i den följande propositionen, var att förändringar med anledning av 1963 års politik skulle förverkligas i tre etapper.

Tidsplanen för genomförande av dessa etapper preciserades inte i detalj men enligt 1953 års trafikutredning borde siktet vara inställt på att samtliga etapper bör ha genomförts och ha trätt i full funktion under den senare delen av 1960-talet. De två första etapperna omfattade olika avregleringar. Till den tredje och sista etappen hänfördes *"fortsatta åtgärder i syfte att slutligt förverkliga kostnadsansvarighetsprincipen inom samtliga trafikgrenar"* (SOU 1961:23 s-152). Till den tredje etappen fördes också *"den slutliga framtida anordningen av driftsbidragsgivningen till olika slag av samhällsnödvändig underskottstrafik"*.

Regeringens och Trafikutredningens egna direkta skatteförslag var mycket begränsade; när det gäller vägtrafiken gällde förslagen beskattningen av traktorer. Trafikutredningens bedömning var att den gällande fordonsbeskattningen skulle kunna modifieras så att den uppfyllde kostnadsansvarsprincipen utan att den trafikfördelning som skulle uppkomma vid ren marginalkostnadsprissättning skulle behöva rubbas nämnvärt.

Innebörden av kostnadsansvaret (eller "kostnadsansvarighetsprincipen" som kostnadsansvaret ibland benämns vid denna tid) enligt 1963 års trafikpolitik är således att den trafik och de trafikanter som utnyttjar transportanläggningar och olika trafikrelaterade tjänster som tillhandahålls och betalas av det allmänna sammantaget också ska betala ett belopp som motsvarar det allmännas kostnader för dessa anläggningar och tjänster. Varje användare förväntas bära en kostnad som på något sätt står i proportion till den egna användningen av de olika transportresurserna.

Kostnadsansvaret läggs på olika transportgrenar, transportmedel och transportuppdrag och gäller det allmännas utgifter/kostnader (t ex kapitalkostnader) för de varor, tjänster och anläggningar som det allmänna tillhandahåller för resp. trafikslag etc.

Trafiksäkerhet behandlas i 1963 års politik som en restriktion för verksamheten och skulle inte påverka utformningen av kostnadsansvaret; trafiksäkerheten ligger utanför kostnadsansvaret och också utanför konkurrensdimensionen; konkurrens får ske och kostnadsansvar bäras inom ramen för vid varje tillfälle rådande trafiksäkerhetsmotiverade restriktioner.

Samhällsekonomisk effektivitet i mera generell mening diskuteras knappast i samband med utformningen av 1963 års politik; denna diskussion fick emellertid ett större utrymme i samband med det utrednings- och reformarbete som sattes igång som en följd av 1963 års trafikpolitiska beslut.

Andra externa kostnader än de som motsvaras av kostnader för det allmänna, t ex miljö, trängsel etc. inkluderas inte i 1963 års politik. Klimatfrågan existerade heller inte som en politisk fråga vid denna tid. De externa kostnader som räknas är det allmännas kostnader (utgifter) för marknadsprissatta produktionsfaktorer. Trafikantens egna uppoffringar i form av extra utgifter som krävs för transporten (som exemplifieras med emballage, resenärens

egen tidsuppostring) beaktas bäst och mest precist av trafikanten själv. Trafikutredningen tror för övrigt inte på att ett ekonomiskt värde ska kunna sättas på t ex privat tidsuppostring på ett meningsfullt sätt.

Den närmare utformningen av ett system för skatter och avgifter för att förverkliga kostnadsansvarighetsprincipen hänvisades till kommande reformetapper. Detta innebär att uppdelningen i fasta och rörliga avgifter inte berördes på ett särskilt tydligt sätt. Däremot gjordes en distinktion mellan trafikpolitiskt motiverade skatter/avgifter och finansierande avgifter som belastar trafiken. Ett exempel på de senare var bilaccisen som fanns vid denna tid (skatten infördes 1951) och vars angivna syfte var att begränsa bilismens snabba expansion. Eftersom kostnadsansvaret för trafiken 1963 omfattade alla kostnader för det allmänna inkluderades således även de skatter som syftade till att finansiera det allmännas utgifter för transportsektorn. t ex fordonsskatter, bland de trafikpolitiskt motiverade. Detta är en tydlig skillnad gentemot senare tids språkbruk där "trafikpolitiskt motiverade" skatter varit liktydigt med skatter som motiveras av eller avräknas mot kortsiktiga marginalkostnader.¹

Som kommer att framgå av följande avsnitt kom en hel del kritik att riktas mot både 1963 års trafikpolitik och 1953 års trafikutredning. I ett särskilt yttrande till trafikutredningens betänkande riktade ledamoten Meidner skarp kritik mot den roll och tilltro utredningen fäste vid konkurrensens potential att bidra till ett samhällsekonomiskt effektivt transportsystem. Meidner pekade bland annat på att möjligheter att genom kostnadsansvarighetsprincipen skapa den av utredningen eftersträfvade likheten i konkurrensvillkor mellan olika trafikmedel är starkt begränsade. Han hävdade att konkurrens i verkligheten alltid är en konkurrens om varje transportuppdrag. De samhällsekonomiska kostnaderna för alternativa transportsätt borde därför beräknas för varje uppdrag för sig och inte för olika transportgrenar som helhet. Vidare möter enligt Meidner stora svårigheter när det gäller att beräkna de samhällsekonomiska kostnaderna. Det finns inte praktiska möjligheter att differentiera avgifterna med hänsyn t.ex. till vilka vägar eller vid vilka tider transportuppdraget utförs. Men utan en sådan differentiering, som Meidner anser administrativt omöjlig att genomföra, kan trafikanterna *"svårligen påverkas så att konkurrensen leder fram till en transportapparat till lägsta samhällsekonomiska kostnad"* (SOU 1961:23, sid 371). Kostnadsansvaret som underlag för fri konkurrens måste enligt Meidner därför ofrånkomligen bli en ytterst grov approximation. Det behövs därför en kombination av konkurrens och reglering.

¹ Jfr. SOU 1969:45 sid 32 *"De för vägväsendet specialdestinerade skatterna är av två slag, fordonsskatt (förordn. 1922:260 om automobilskatt etc.) samt drivmedelsskatt enligt särskilda förordningar i form av skatt på bensin (förordn. 1961:372)), motorbrännolja och gasol (1961:653 resp. 1964:352))"*. Bensinskatt infördes ursprungligen 23/5 1924.

Utöver de specialdestinerade skatterna kommer allmän energiskatt (1957:652), samt särskild skatt på motorbränslen (1966:21) samt enligt förordningen 1956:45 om omsättningsskatt på motorfordon i vissa fall (denna skatt infördes 1951).

I anslutning till genomgången av skatterna sägs (sid 34): *"Ingen av de i föregående stycke nämnda skatterna eller avgifterna är specialdestinerade för vägväsendet. Därav följer också att man inte kan betrakta dessa skatter såsom avgifter för de vägtjänster som det allmänna tillhandahåller trafikanterna. Detta innebär med ett förenklat uttryckssätt att kostnadsansvarighetsprincipen inte är tillämplig beträffande de icke specialdestinerade skatterna och avgifterna."*

2.3 Utveckling och debatt mellan 1963 års och 1979 års trafikpolitiska beslut

Som nämnts ovan initierades flera utredningar med syfte att lägga grunden för implementering av 1963 års trafikpolitik. Bilskatteutredningen, som tillsattes i början av 1965, skulle lägga förslag som syftade till ett närmande av vägtrafikbeskattningen till kostnadsansvarighetsprincipen (1963 års beslut) inom ramen för ett oförändrat totalt skatteuttag. Målet för utredningen var att föreslå anpassningar av prisstrukturen, dvs. skatter och avgifter, till strukturen för de långsiktiga marginalkostnaderna (LRMC)(s 47). Först måste därför kostnadsstrukturen analyseras. LRMC-kostnaderna delades in i tre huvudgrupper – driftskostnader, investeringskostnader och övriga kostnader – och för var och en av dessa kostnadslag undersöktes sedan hur de varierar med faktorer som axeltryck, körsträcka, bärighetskrav mm. Utredningen behandlade enbart beskattningen av den tunga lastbilstrafiken, olika typer av påhängsvagnar, släpvagnar och bussar. Bilskatteutredningens slutsats var att en betydande omfördelning av skattebelastningen mellan olika typer av tunga fordon skulle krävas för att beskattningen skulle spegla de långsiktiga marginalkostnaderna som kostnadsansvaret fordrade. Utredningen ansåg att dessa förändringar var alltför stora för att genomföras i ett steg utan förordade ett etappvis genomförande som skulle ge transportföretagen rimlig tid för omställning.

Bilskatteutredningen var begränsad till att endast behandla fordons- och drivmedelsskatter samt eventuellt kilometerbeskattning. Denna restriktion berodde på att Vägkostnadsutredningen (se nedan) samtidigt arbetade med de problem av teknisk och annan art som ligger i utformning av en i tiden och rummet differentierad prissättning enligt SRMC-teorin. Bilskatteutredningen diskuterade dock översiktligt hur LRMC-prissättning i linje med 1963 års beslut (och franska prissättningsmodeller som tillämpats bl.a. inom energisektorn) skulle kunna implementeras (SOU 1969:45, s 44.).

Vägkostnadsutredningen beslutades den 15 september 1965 med uppgift att utreda frågan om vägtrafikens kostnadsansvar och därmed sammanhängande frågor. Uppdraget var således mycket vidare än Bilskatteutredningens. Ett delbetänkande, som lämnades 1973, (SOU 1972:32) hade två syften. Det ena var att redovisa den aktuella ekonomiska teorin för vägprissättning (och andra statligt producerade tjänster) och det andra var att presentera ett underlag för bestämning av det totalbelopp som via vägavgifter borde tas ut av vägtrafiken (som utredningen benämnde betalningsansvaret (aa sid 12). Genom sin grundliga genomgång av teorin för effektiv prissättning av vägtjänster och andra statligt producerade tjänster kan man säga att Vägkostnadsutredningen beredde marken för den kommande revideringen av utformningen av trafikens kostnadsansvar.

För det andra syftet – att ta fram ett underlag för vägtrafikens betalningsansvar med innebörden att vägtrafiken ska svara för alla de kostnader den förorsakar det allmänna – gjordes i betänkandet en omfattande genomgång, identifiering och kvantifiering av de olika kostnadsposter som belastar det allmänna. Här inkluderas kostnader för väghållningen, andra kostnader som drabbar det allmänna t ex sjukvårdskostnader samt kostnader för externa effekter på grund av vägtrafikens miljöstörningar och olycksfall. Även de olika slagen

av vägtrafikskatter som tillämpas identifieras och kvantifieras. Detta underlag kunde utnyttjas av Bilskatteutredningen.

Väggkostnadsutredningen redogör för kunskapsläget när det gäller såväl olyckskostnader (kap 13, s 241 ff) som kostnader för miljö- och hälsa (kap 14, s 253 ff). Vid den tidpunkten fanns bara mycket grova uppskattningar av dessa marginalkostnader. På sid 290 sägs:
”Utomordentliga principiella och praktiska svårigheter föreligger emellertid att kvantitativt mäta uppstående olägenheter och än mer att ge dem ett monetärt uttryck som kan infogas i ett betalningsansvar. Det måste konstateras att kostnaderna här inte är mätbara på det sätt som gäller för huvuddelen av posterna under rubriken produktionskostnader”.

Energiskatten är enligt utredningen att anse som en generell skatt på energianvändning och inte en skatt som bör räknas in i vägtrafikbeskattningen (sid 281). Denna syn på energiskatten överensstämmer med vad som tidigare gällt (se fotnot i avsnitt 2.2 ovan). Enligt utredningen ska inte heller trängselkostnader betraktas som en kostnad för vilken trafikanterna har betalningsansvar eftersom den redan bärs av trafikantkollektivet. Utredningen betonar dock att de marginella trängselkostnaderna är relevanta vid prissättning som syftar till effektiv omfattning av trafiken.

Som en följd av 1963 års trafikpolitik tillkom även Vägplan 70 där ett investeringsprogram för vägtrafiksektorn presenterades. (som bl.a. kritiserats i Anell et al. se nedan).

Kilometerskatten infördes den 1 januari 1974 för att möjliggöra en bättre anpassning av beskattningen till kostnadsansvarighetsprincipen enligt 1963 års trafikpolitik. Kilometerskatt togs då ut för personbilar, lastbilar och bussar som drivs med annat drivmedel än bensin eller gasol. Från den 1 juni 1976 togs kilometerskatt också ut för släpvagnar som dras av kilometerskattepliktiga bilar om släpvagnens totalvikt är högre än 3000 kr. Från och med den 1 januari 1985 slopas dock kilometerskatten för s.k. påhängsvagnar och i stället höjs kilometerskatten för dragbilar till sådana vagnar med motsvarande belopp, [se DS Fi 1984:22, sid 9].

En central punkt i kritiken av 1963 års trafikpolitik var att det kostnadsbegrepp som tillämpades var alltför snävt. Externa kostnader för olyckor, utsläpp till luft, buller etc. beaktades inte. Även om den senare typen av samhällsekonomiska kostnader var teoretiskt kända under den period då 1963 års trafikpolitik formades och successivt implementerades, bedömde dock även Väggkostnadsutredningen att det inte fanns tillräcklig kunskap och underlag för att kvantifiera och värdera externa kostnader för olyckor och miljö samt att underlaget även var tämligen bristfälligt när det gäller slitagekostnader. Detta kan tolkas som att även om det var principiellt felaktigt att i 1963 års politik utelämna de nämnda externa kostnaderna hade detta ändå en mindre praktisk betydelse eftersom dessa kostnadsposter ändå inte kunde kvantifieras.

Under den tid då Väggkostnadsutredningen arbetade (1965 till mitten av 1970-talet) fördes en ibland intensiv debatt om möjligheterna att värdera t.ex. utsläpp till miljön i ekonomiska mått. Ett exempel är den debattskrift som 1968 skrevs av professor Erik Dahmén – ”Sätt pris på miljön – miljöavgifter eller reglering?”. Några av de frågeställningar och synpunkter som presenterades av Dahmén i denna skrift visas i faktarutan nedan.

[Till frågan om de samhällsekonomiska miljökostnadernas inträde i trafikpolitiken:

Dahmén 1968. Sätt pris på miljön

Frågeställningar kring beräkningen av miljökostnaderna

- Vad skulle det kosta att gottgöra miljöskadorna?
- Statsmakterna värderar miljöskada i kontakt med opinionen
- Värdering (minimikalkyl) om en miljöskada åtföljs av egendomsskada, t ex den ökning av kostnader för fastighetsunderhåll som blir följden av oljeeldning, bilavgaser.
- Krav på precision i miljökostnadsberäkningar beror på vilka medel som står till buds
- Avgift på produktion eller användning av miljöskadande varor (avgift bättre namn än skatt eftersom avgiftsbeläggningen inte har med statsbudgetens finansiering att göra). Miljöavgifter har inte med inkomstfördelning eller den samhällsekonomiska balansen att göra. De ska påverka tekniken, produktionens och konsumtionens inriktning och därmed också miljön. En fördel med avgiftsmetoden enligt Dahmén är att den klart anger att syftet är kostnadstäckning – att presentera en räkning i syfte att presentera en mera rättvisande räkning.
- Två (av flera) problem med avgifterna; skadestadsberäkning och metod att ta ut avgiften. Om kostnadsberäkningen visar på närmast prohibitiva kostnader bör man överväga förbud (t ex blybensin)
- Användningen av belopp som inflyter från miljöavgifter t ex kompensation till skadelidande, allmänna miljöförbättrande åtgärder
- Regleringsmetoden (dominerar den praktiska politiken); tydliggör inte avvägningsproblemet, incitamentsproblem

Det fanns också debattinlägg som mera direkt rörde 1963 års trafikpolitik.

Sten Westerberg, (då departementsekreterare i finansdepartementet), publicerade debattskriften *”Den ofärdiga trafikpolitiken (1970) – fullfölj intentionerna i 1963 års politik”*. Westerberg försvarade huvuddragen i 1963 års trafikpolitik men hade också kritiska synpunkter, t.ex. att kostnadsbegreppet bör vidgas till att omfatta också miljö, olyckor, trängsel. Han pekade också på att det är nödvändigt med separat behandling av storstäder genom separata avgiftssystem.

Guy Arvidsson (professor i nationalekonomi) skrev 1973 en skarp kommentar till 1963 års trafikpolitiska beslut. Han menade att såväl 1953 års trafikutredning som 1963 års proposition var fundamentalt oklara och felaktiga i sin definition av kostnadsansvaret och därav följande prissättningsprinciper. Arvidsson hävdade att prissättningen (skatter och avgifter) av vägtrafiken i syfte att nå en effektiv fördelning och omfattning av transporterna mellan olika lösningar bör styras av marginalkostnaderna och investeringarna i infrastruktur av tydliga investeringskriterier.

Anell, L, Hedborg, A., Lönnroth M., Ingelstam, L. kritiserade i skriften *”Ska vi asfaltera Sverige”*.(1971) 1963 års trafikpolitik och Vägplan 70. Dessa debattörer ifrågasatte bl. a. om medlet fri konkurrens leda till de önskade målen och gjorde även en kritisk granskning av

samhälleliga kostnads-/intäktsanalyser. Kritiken gällde dels metoden som sådan men också olika delar som t.ex. tidsvärdering, olyckskostnadsvärdering och vägtrafikprognoserna.

Kritiken av 1963 års beslut gällde således dels formuleringen av kostnadsansvaret som ett totalkostnadsansvar, i princip baserat på LRMC, medan många av kritikerna ansåg att det rätta vore SRMC, dels att väsentliga kostnader för främst vägtrafiken utelämnats – nämligen externa kostnader för miljö, olyckor. Samtidigt konstateras (t.ex. av Vägkostnadsutredningen) att kunskapen vid denna tidpunkt inte räcker för att kvantifiera och värdera dessa tillkommande externa kostnader. Dessutom saknades också i stor utsträckning de tekniska verktygen för att i praktiken genomföra en långtgående marginalkostnadsprissättning.

Synbarligen fick kritiken av 1963 års trafikpolitik gehör hos regeringen. Regeringen beslutade nämligen i september 1972 att tillsätta sakkunniga för att utreda vissa trafikpolitiska frågor. Denna utredning, som antog namnet "Trafikpolitiska utredningen" (TPU), hade sitt fokus på kostnadsansvaret och avgifter/skatter i trafiksektorn. Utredningen avgav ett delbetänkande SOU 1975:66, "*Trafikpolitik – krav och möjligheter*" och ett slutbetänkande 1978, SOU 1978:31, "*Trafikpolitik – kostnader och avgifter*".

Man kan så här i efterhand konstatera att idéklimatet vid tillkomsten av 1953 års TU och 1963 års politik hade förändrats väsentligt till slutet av 1960-talet och 1970-talet.

2.4 Kostnadsansvaret i 1979 års trafikpolitik

2.4.1 Bakgrund, motiv och utformning av kostnadsansvaret i 1979 års politik

Underlaget för 1979 års trafikpolitik var främst den 1972 tillsatta Trafikpolitiska utredningen (TPU) men också de resultat som kom fram i det omfattande utredningsarbete som bedrivits för att utveckla och implementera 1963 års trafikpolitik. Genom direktiven till TPU signalerade regeringen riktningen för de förändringar av 1963 års trafikpolitik, som borde ske. En central utgångspunkt var att skapa betingelser för en samhällsekonomiskt riktig utveckling och fördelning av transportarbetet. Trafikens kostnadsansvar pekades ut som något som har särskild betydelse i detta sammanhang, men regeringen ifrågasätter i direktiven kostnadsansvarsprincipens hårda knytning till varje trafikgren. Enligt direktiven behövdes även en översyn av konkurrensens möjligheter och begränsningar inom transportsektorn, behovet av en vidgad syn på transportsektorn och av samplanering och samordning med andra samhällssektorer.

I propositionen (1978/79:99) sägs inledningsvis att en ny trafikpolitik bör ersätta 1963 års trafikpolitik. Först refereras TPU:s synsätt, som enligt propositionen fått stöd av praktiskt taget alla remissinstanser, nämligen att "*den nya politiken ska vila på en samhällsekonomisk grundsyn som fortsättningsvis ska vara vägledande för trafikpolitiska åtgärder*" (aa. sid 12). Därefter fastslås att "*Grunden för samhällets trafikpolitik bör som jag framhållit vara ett samhällsekonomiskt synsätt*"

Det övergripande målet för den nya trafikpolitiken bör enligt propositionen vara (s. 1)

"Att erbjuda medborgarna och näringslivet i landets olika delar en tillfredsställande trafikförsörjning till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnader"

En tydlig skillnad mellan formuleringen av det övergripande målet från 1963 och 1979 är att man 1979 inte säger något om vilka medel som bör användas för att nå målet (t.ex. konkurrens). En annan skillnad är att 1963 års mål anger *"lägsta möjliga kostnad"* medan 1979 års mål använder termen *"samhällsekonomisk kostnad"*. Frågan är emellertid om detta är en verklig skillnad. I 1953 år trafikutredning anges det mål som ska vara utgångspunkt för utredningens arbete och där används termen *"samhällsekonomisk kostnad"*. Dock kan det möjligen finnas en skillnad i tolkningen av begreppet *"samhällsekonomisk kostnad"*. En kritik mot 1963 års trafikpolitik som nämndes i propositionen 1979 var att den snarare hade ett företagsekonomiskt än samhällsekonomiskt perspektiv. Detta är en klar överdrift, men det är möjligt att man 1979 ville göra det väldigt tydligt att utgångspunkten nu var det samhällsekonomiska synsättet och därigenom markera en tydlig skillnad gentemot 1963 års trafikpolitik.

Trafikens kostnadsansvar får inte en särskilt omfattande behandling i propositionen. Detta trots att trafikens kostnadsansvar pekats ut som särskilt betydelsefullt för att få en samhällsekonomiskt riktig utveckling och fördelning av trafikarbetet. Andra frågor som t.ex. järnvägens utveckling, trafiksäkerhet, energihushållning, kollektivtrafik och nationell och regional investeringsplanering inkl. trafikprognoser tar mera plats. Framst de två sistnämnda frågorna gör att en ny myndighet, Transportrådet, bildas.

Intressant är att krav nu ställs på trafikverken att de ska ha beredskap att leverera det underlag som behövs för att goda samhällsekonomiska bedömningar av investeringsprojekt ska kunna göras (aa. sid 152). Detta borde ju också vara av betydelse i samband med kostnadsansvaret och marginalkostnadsberäkningar men denna koppling görs inte explicit.

När det gäller kostnadsansvaret fanns två fundamentala svagheter i 1963 års definition enligt propositionen:

- knytningen av kostnadsansvaret till trafikgrenar
- kravet på full kostnadstäckning

I propositionen hävdas, som nämnts ovan, att kostnadsansvaret 1963 präglas av ett närmast företagsekonomiskt snarare än ett samhällsekonomiskt synsätt. Detta har enligt propositionen medfört dels ett ineffektivt resursutnyttjande, dels att kopplingen mellan å ena sidan transportpolitiken och å andra sidan miljö-, regional- och näringspolitiken inte beaktats tillräckligt. Några belägg för ineffektivt resursutnyttjande och bristande samordning med andra politikområden redovisas dock inte.

Propositionen (aa. sid 9) ger följande problembeskrivning är det gäller utveckling och utnyttjande av samhällets trafikanläggningar. Dessa anläggningar kan bara undantagsvis utnyttjas i alternativa verksamheter. Därför är det särskilt viktigt att undvika misstag i investeringsplaneringen. Redan gjorda investeringar måste utnyttjas effektivt och trafikavgifterna spelar en betydelsefull roll för att uppnå detta. Förekomsten av stordriftsfördelar (höga fasta och låga rörliga kostnader) liksom att trafiken har effekter på

andra än trafikutövarna och trafikanterna gör det nödvändigt med ett samhälleligt inflytande för att uppnå ett effektivt resursutnyttjande.

Lösningen på problemet med effektivt resursutnyttjande är enligt propositionen att sätta priset lika med den kortsiktiga marginalkostnaden. Den tidigare politiken har enligt propositionen på ett olyckligt sätt blandat samman frågan om den lämpligaste fördelningen av transporterna med frågan om betalningsskyldigheten. (s.15).

Kostnadsansvaret i 1979 års trafikpolitik utformas i stort som den Trafikpolitiska utredningen (SOU 1978:31) föreslog. Denna utformning sammanfattas nedan.

Det trafikgrensvisa kostnadsansvaret bör enligt propositionen slopas för väg och järnväg. Rörliga avgifter anpassas till marginalkostnaden, men det totala skatteuttaget från trafiken prövas fritt med hänsyn till alternativa finansieringsmöjligheter, finanspolitiska överväganden, fördelningspolitik, regionalpolitiska konsekvenser etc. Kostnadsansvaret för sjöfart och flyg kvarstår däremot i gällande form, dvs. ansvaret omfattar det allmännas samtliga kostnader för infrastruktur och tjänster.

Till skillnad från vad som gällde enligt 1963 års trafikpolitik (och även i senare utredningar som initierades i anslutning till 1963 års trafikpolitik under 1960-talet och i viss mån också 1970-talet) ska således nu den kortsiktiga marginalkostnaden ligga till grund då det så kallade kostnadsansvaret fastläggs i stället för den långsiktiga marginalkostnaden.

Konkurrensen bör inte tillmätas den vikt för att styra mot effektivitet som den fick i 1963 års trafikpolitik. I stället bör man mera betona samverkan mellan olika trafikslag och trafiklösningar.

TPU avvisade tanken på att avgifter och skatter på vägtrafiken skulle sättas efter de långsiktiga marginalkostnaderna och propositionen delar denna uppfattning. I stället bör avgifterna för varje individuell resa sättas lika med de kortsiktiga marginalkostnaderna för denna resa. Samtidigt instämmer propositionen i de kritiska synpunkter som framförts betr. svårigheterna att i praktiken åstadkomma en sådan varierad prissättning. Dessutom måste andra mål och behov t ex statsinkomster och energisparmål också beaktas enligt propositionen.

Den (1979) helt dominerande posten i vägtrafikens beräknade samhällsekonomiska marginalkostnader är den marginella olyckskostnaden. Resonemanget i propositionen antyder att denna post är underskattad på grund av utelämnande av olika komponenter (ex. humanvärdet) och nämner synpunkter från remissinstanser att den av TPU skattade marginalkostnaden på 10 öre/fkm för personbilar kan vara alldeles för låg. Dessutom har marginalkostnader för miljöstörningar inte alls kunnat kvantifieras. De beräkningar av marginalkostnaden för miljökomponenter som fanns tillgängliga då propositionen skrevs baserades på utgifter för staten och andra aktörer för åtgärder för att motverka eller minska skadliga effekter, dvs. åtgärdskostnaderna. Enligt propositionen 1978/79 var dessa beräkningar inte tillräckligt säkra som grund för att inkludera de marginella miljökostnaderna som en komponent i de avgiftsrelevanta marginalkostnaderna. I propositionen dras mot

denna bakgrund slutsatsen att de gällande rörliga skatterna för vägtrafiken ligger i underkant i förhållande till de faktiska kortsiktiga marginalkostnaderna.

Den av TPU föreslagna regionala differentieringen av bensinskatten liksom kommunal bensinskatt avvisas, den senare av olika lagtekniska skäl. Frågan om möjliga sätt att ta ut högre avgifter för tätortstrafik bör enligt propositionen utredas vidare.

För vägtrafiken betonas att avgiftssättningen inte enbart kan få bestämmas av syftet att nå ett effektivt utnyttjande av den vid varje tillfälle befintliga trafikapparaten. Man måste även ta hänsyn till energipolitiska, regionalpolitiska och näringspolitiska mål. Vidare kan det uppstå statsfinansiella skäl att utöver fasta avgifter t ex accis och fordonsskatt även ta ut ytterligare rörliga avgifter (aa. s. 39). Den rörliga avgift, som ska spegla trafikens kortsiktiga marginalkostnad, kan således komma att sättas på en nivå som avviker från marginalkostnaden av statsfinansiella skäl.

1979 års politik innebär ett tydligt perspektivbyte; konkurrensens möjligheter tonas ned kraftigt och ersätts av en betoning på samordnad planering. Eftersom den kanske viktigaste rollen för kostnadsansvaret 1963 var att möjliggöra en rättvisande och effektiv konkurrens som medel för att nå lägsta kostnad för transportförsörjningen, får kostnadsansvaret nu en delvis annorlunda roll; kostnadsansvaret för den enskilda resan eller transporten blir bara en av flera aspekter som måste beaktas då rörliga avgifter och skatter sätts; andra mål, t.ex. energipolitiska, statsfinansiella, regional- och näringspolitiska träder fram med anspråk på avgifts- och skattenivåer som styrmedel för att uppnå mål inom andra politikområden.

Efter att ha slagit fast principen om att rörliga avgifter och skatter ska anpassas till den kortsiktiga marginalkostnaden tonar emellertid propositionen ned den reella betydelsen av marginalkostnadsprissättning genom att framhålla dels svårigheterna att beräkna de samhällsekonomiska marginalkostnaderna dels, och i ännu högre grad, svårigheterna att åstadkomma avgiftssystem som medger ett avgiftsuttag som svarar mot marginalkostnaden. Detta begränsar enligt propositionen högst väsentligt den praktiska betydelsen av principen med marginalkostnadsprissättning (aa. sid 34). Dessa svårigheter var inom parentes inte nya utan påtalades redan av 1953 års trafikutredning.

Diskussionen om vägtrafikens kostnadsansvar i propositionen avslutas med följande något svårtolkade passus:

”Min slutsats är att en övergång till marginalkostnadsanpassad prissättning inom vägtrafiken kombinerat med ett fritt bestämt totalt uttag av skatter och avgifter inte kommer att leda till några drastiska förändringar för vägtrafiken”.

När det gäller frågan om hur stor del av det allmännas utgifter för en viss trafikgren som ska finansieras med allmänna skatter respektive med skatter och avgifter på olika trafikantgrupper är svaret i 1979 års politik att detta måste bestämmas– *”liksom på de flesta andra samhällsområden”*– fritt från fall till fall på grundval av allmänpolitiska och andra bedömningar.

I prop 1978/79:99 erinras också om att bilskatterna är en viktig inkomstkälla för staten. Detta innebär ett tydligt steg mot att frikoppla avgifter/skatter på transporter både från det allmännas faktiska utgifter för dessa transporter och från trafikens summerade marginalkostnader. Beslutet 1978/79 innebär därmed ett tydligt avståndstagande från tidigare specialdestinerade skatter (t.ex. så kallade automobilskattemedel) och knytningen mellan skatter på visst trafikslag och detta trafikslags utgifter för det allmänna.

2.4.2 Uppföljning av 1979 års trafikpolitiska beslut

I 1983 års budgetproposition anmälde kommunikationsministern att en översyn av nuvarande kostnadsansvar och avgiftssystem för olika transporttjänster hade påbörjats. Arbetet skulle bedrivas av en särskild arbetsgrupp (Ag) inom kommunikationsdepartementet (Källan till detta avsnitt är huvudsakligen DS K 1985:2 "Kostnader och avgifter inom trafiksektorn").

Syftet med arbetsgruppens genomgång är enligt uppdraget "att mot bakgrund av 1979 års trafikpolitiska beslut försöka klarlägga de skillnader som idag föreligger ifråga om kostnadsstrukturen, sättet att finansiera de transportanläggningar och transporttjänster i övrigt som det allmänna svarar för inom respektive trafikgren samt vilken betydelse dessa skillnader kan ha från effektivitets- och konkurrenssynpunkt" (aa.sid 19).

Enligt arbetsgruppen finns tre, delvis sammanhängande, huvudproblem inom det trafikpolitiska området:

- Styrningsproblemet eller resursallokeringsproblemet
- Finansieringsproblemet– vilken mix mellan skatt/avgift för trafikanter resp. allmänna skatter ska finansiera de transporttjänster som stat och kommunens helt eller delvis svarar för
- Investeringsproblemet

Arbetsgruppens syn är att 1979 års trafikpolitiska beslut innehåller vissa betydelsefulla ställningstaganden nämligen:

1. Skillnaden mellan styrningsproblemet och finansieringsproblemet sägs ha klargjorts; dessa två problem har enligt Ag onödigtvis blandats samman i 1963 års trafikpolitiska beslut.
2. En entydig princip slås fast för prissättningen av de transporttjänster som det allmänna tillhandahåller (i regel trafikens infrastruktur) nämligen principen om prissättning med utgångspunkt från kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnader.
3. Ett kostnadsansvar för den enskilde resenären eller godstransportören vid utnyttjandet av infrastrukturen som är knuten till de (kortsiktiga) samhällsekonomiska marginalkostnaderna. Praktiska svårigheter gör att man tvingas acceptera marginalkostnadsanpassning av rörliga skatter/avgifter.

1979 års trafikpolitik (Ds K 1985:2 sid 6-7) avskaffade ju det trafikslagsvisa kostnadsansvaret för väg och järnväg och reserverade beteckningen kostnadsansvar för resenärens eller godstransportkonsumentens individuella ansvar för de samhällsekonomiska marginalkostnader som uppstår vid en enskild resa eller transport.

Begreppet "betalningsskyldighet" lanserades av Vägkostnadsutredningen och TPU (men användes inte i 1979 års proposition) för att beteckna en skyldighet att gemensamt stå för vissa utgifter/kostnader som statsmakterna kan ålägga ett trafikantkollektiv (trafikslag)².

DS K 1985:2 använder termen avgiftsrelevanta kostnader (i linje med den trafikpolitiska utredningen, TPU) för att beteckna kostnader som inte direkt belastar transportören trots att dennes verksamhet orsakar kostnaderna.(sid 36).

Arbetsgruppens reviderade beräkning av de samhällsekonomiska marginalkostnaderna följer TPU:s ansats. Marginalkostnaden beräknas utifrån förändring av trafikvolymen med 20 % uppåt eller nedåt. (mer- eller mindrekostnader).³ Arbetsgruppen inkluderade samma kostnadsslag som TPU redovisade, nämligen:

- slitage på infrastruktur
- trafikövervakning
- trängsel
- trafikolyckor
- hälso- och miljöeffekter

Arbetsgruppen redovisade, till skillnad från TPU, separata skattningar för landsbygd och tätort. För personbil på landsbygd var TPU:s skattning 10 öre/fkm (genomsnitt för alla miljöer) medan Ag:s skattning var 11 öre/fkm för landsbygd men 40 öre/fkm för tätort. TPU avstod från att ange något värde för hälso- och miljöeffekter medan Ag skattar dessa till 1 öre/fkm för landsbygd respektive 8 öre per fkm för tätort. De största skillnaderna mellan TPU och Ag visar sig dock för tunga lastbilar med och utan släp och för bussar; Ag:s summerade marginalkostnader är ungefär dubbelt så höga för tunga lastbilar med och utan släp (landsbygd) och 40 procent högre för buss. Tätortsvärdena för de tunga fordonen är enligt Ag ca 3-5 gånger högre än landsbygdsvärdena.

Klimatfrågan fanns ännu inte med i diskussionen om kostnadsansvaret, vare sig som marginalkostnad eller på annat sätt, i detta utvecklingskede. Utsläpp av koldioxid räknas inte som ett utsläpp som har negativa effekter på vare sig hälsa eller miljö. Däremot får kostnadsbegreppet med 1978/79 års trafikpolitik uttryckligen en vidare omfattning (genom inkludering av miljö, olyckor, trängsel) än 1963 och det arbete med att kvantifiera såväl marginalkostnader som samhällets övriga kostnader, som initierades i anslutning till 1963 års trafikpolitik (t.ex. genom den tidigare nämnda Vägkostnadsutredningen som tillsattes 1965) fortsatte med viss intensitet under 1980-talet.

2.5 1988 års trafikpolitik – åter ändrad syn på kostnadsansvaret

Med 1988 års trafikpolitik (proposition 1987/88:50, "Trafikpolitiken inför 90-talet") sker återigen en omkastning i synen på kostnadsansvaret. 1988 års politik har ibland

² Med trafikantkollektiv förstås sannolikt de företag och/eller personer som använder den infrastruktur och de övriga av det allmänna tillhandahållna tjänster, som hör till ett visst trafikslag. Det innebär att varje enskild person eller transportköpande företag kan tillhöra ett eller flera av dessa trafikantkollektiv

³ (Ett nästan exakt likadant synsätt lanserades redan i 1953 års trafikutredning som låg till grund för 1963 års trafikpolitik)

karaktäriserats som en syntes mellan 1963 och 1979 års principer för kostnadsansvarets utformning.

Kostnadsansvaret innebär enligt propositionen ett ställningstagande till hur skatter och avgifter bör utformas inom transportsektorn. Grundprincipen ska vara att de avgifter som tas ut av trafiken, som ersättning för utnyttjandet av infrastrukturen, ska utformas så att de täcker de totala samhällsekonomiska kostnader som trafiken ger upphov till. Kostnadsansvaret ska utkrävas genom fasta och rörliga avgifter. De rörliga avgifterna ska motsvara de kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaderna – bl. a. kostnader för drift och underhåll av infrastrukturen, olyckor och miljöpåverkan – medan de fasta avgifterna i princip ska motsvara övriga samhällsekonomiska kostnader.

Det ska dock finnas möjligheter att göra avkall på kravet om full kostnadstäckning om särskilda analyser visar att ett sådant krav totalt sett leder till effektivitetsförluster för samhället. Det här innebär på sätt och vis att "bevisbördan" kastas om. Den som hävdar att kravet på full kostnadstäckning leder till (märkbare) effektivitetsförluster måste visa detta genom särskilda analyser. "Default"-principen 1987/88 är således att trafikens totala kostnader, inkl. kapitalkostnader och externa effekter ska täckas genom rörliga och fasta skatter och avgifter som tas ut av trafikantkollektiven.

Det är här en tydlig skillnad gentemot 1978/79 års trafikpolitik. Kostnadsansvaret 78/79 knöts entydigt till de kortsiktiga marginalkostnaderna för enskilda transporter och det betonades att övriga avgifter och skatter på transportsektorerna skulle bestämmas fritt "utifrån allmänpolitiska överväganden" samt att man också måste beakta transportverksamhetens roll som finansierande skattebas. I 1988 års trafikpolitik däremot, definieras återigen kostnadsansvaret för trafiken som ett totalkostnadsansvar men en uppdelning görs i två delar; den kortsiktiga marginalkostnaden (nu omfattande miljö och andra externa effekter som inte direkt motsvarades av utgifter för det allmänna till skillnad från 1963) ska "motsvaras" av rörliga avgifter medan övriga samhällsekonomiska kostnader ska "motsvaras" av fasta avgifter/skatter. Uttrycket "motsvaras av" skapar en viss flexibilitet. Kostnadsansvaret 1988 liknar mycket 1963 års definition både när det gäller kortsiktiga marginalkostnader (mer-/mindrekostnader) och övriga kostnader (residualkostnader). Den största skillnaden är att kostnadsbegreppet 1988 är vidare i och med att flera externa effekter nu inkluderas.

Förändringen jämfört med 1979 års politik motiveras i propositionen med flera argument, nämligen följande:

1. Prissättning enligt kortsiktig marginalkostnad skulle leda till påtagliga statsfinansiella problem (prop 1987/88:50, sid 39). För de flesta typer av trafik skulle prissättning enligt kortsiktiga marginalkostnader, vid nuvarande kapacitetsutnyttjande, bara täcka en del av de totala utgifterna för stat och kommun.
2. Även fasta skatter och avgifter som tas ut av trafiken har en påtaglig betydelse för effektiviteten i resursanvändningen inom transportsektorn. Fasta skatter och avgifter påverkar enligt propositionen (som hänvisar till underliggande PM) inom stora delar av transportmarknaden konsumtionen på samma sätt som de marginalkostnads-

baserade avgifterna. Därför kan enligt propositionen inte heller de fasta avgifterna utformas utan att hänsyn tas till hur de påverkar effektiviteten i transportsystemet. (aa sid 39), inte minst på grund av det nära samband som finns mellan olika delmarknader på transportområdet.

3. En renodlad marginalkostnadsprissättning förutsätter ett avgiftssystem som gör det möjligt att variera prissättningen kraftigt i tid och rum vilket inte är möjligt i praktiken.
4. En renodlad marginalkostnadsprissättning förutsätter att investeringsbedömningar i samband med beslut om transportinfrastrukturens utbyggnad och förnyelse helt kan frikopplas från den efterfrågan som kommer till uttryck på transportmarknaden, vilket i praktiken är svårt att åstadkomma.

I anslutning till ovanstående behandlas i propositionen distinktionen mellan vad som är önskvärd påverkan på kort resp. lång sikt. På kort sikt spelar strävandena att uppnå ett effektivt utnyttjande av de befintliga trafikanläggningarna en väsentlig roll (vid sidan av att begränsa trafikens negativa externa effekter). På längre sikt finns däremot enligt propositionen en påtaglig koppling mellan å ena sidan effektiviteten i utbyggnaden och förnyelsen av transportinfrastrukturen och å andra sidan finansieringen av sådana åtgärder.

I propositionen sägs (aa sid 40) att det från effektivitetssynpunkt finns en inbyggd motsättning mellan perspektiven kort och lång sikt eftersom de leder till olika slutsatser om hur avgiftssystemet bör utformas. Avgifter över SMC, t ex på nivån total genomsnittskostnad, kan leda till underutnyttjande av befintliga anläggningar. Men en avgift grundad på SMC medför högre efterfrågan vilket kan leda till att investeringsbedömningarna kommer att grundas på en efterfrågan som påverkats uppåt av den förda prispolitiken, vilket i sin tur kan leda till alltför stora investeringar i ny kapacitet.

I propositionen sägs också att incitamentet att bedriva olika transportverksamheter rationellt och effektivt kan försvagas om statsmakterna regelmässigt avlastar de fasta kostnaderna för infrastrukturen.

I ett följande avsnitt i propositionen diskuteras argumentet att investeringsverksamheten kan komma att snedvridas vid SMC-prissättning. Enligt propositionen ses inte snedvridningar av investeringsverksamheten som ett problem i teorin för optimal resursanvändning, då man förutsätter att investeringsbedömningarna blir desamma oavsett hur trafiken prissätts och vem som utför investeringskalkylerna. Dessutom förutsätts att investeringsbesluten inom transportsektorn kan vägas mot andra investeringsbeslut (i andra samhällssektorer). Dessa förutsättningar gäller dock inte i praktiken enligt propositionen.

Besluten i investeringsverksamheten bör enligt propositionen mot bakgrund av det som sagts ovan, decentraliseras så långt som möjligt. Ett väl definierat kostnadsansvar är enligt propositionen ett viktigt inslag i den decentraliserade målstyrningen av investeringsverksamheten. I propositionen sägs att det *”varken är önskvärt eller praktiskt möjligt att bygga upp ett så omfattande, centraliserat och administrativt betungande styrnings- och planeringssystem som skulle krävas vid en central styrning av all trafik och alla*

investeringar” (aa sid 40). Statsmakterna måste förlita sig på de bedömningar som görs inom skilda trafikgrenar⁴. Eftersom den centraliserade investeringsplaneringen således avvisas återstår bara enligt propositionen att utforma avgifterna så att de återspeglar finansieringsansvar för investeringar och inte bara ansvar för marginalkostnaderna.

Möjligheter till avsteg från det fulla samhällsekonomiska kostnadsansvaret ska dock finnas. Sådana avsteg måste enligt propositionen prövas från fall till fall. Som exempel nämns avtalet mellan statliga och regionala parter om spårutbyggnaden i Stockholmsområdet. Även regionalpolitiska överväganden kan motivera avsteg från det generella kostnadsansvaret.

Kostnadsansvaret ska enligt propositionen utkrävas:

- på så låg nivå som möjligt i transportsystemet med hänsyn till de tekniska och administrativa problem som är förknippade med starkt differentierad avgiftssättning (*1988 fanns fortfarande km-skatt för dieseldrivna fordon*)
- genom fasta och rörliga avgifter; de rörliga avgifterna ska motsvara de kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaderna – bl. a. kostnader för drift och underhåll av infrastrukturen, olyckor, miljöpåverkan
- de fasta avgifterna ska utgöra en abonnemangs- eller tillträdesavgift och motsvara skillnaden mellan de rörliga avgifterna och trafikens totala samhällsekonomiska kostnader (alltså en sorts tvådelad tariff)

Det finns enligt propositionen begränsningar när det gäller möjligheterna att införa ett mycket differentierat avgiftssystem. En sådan begränsning är svenska internationella åtaganden. Hur de fasta kostnaderna genom avgifter ska fördelas på olika trafikantgrupper är inte heller uppenbart eftersom ”residualkostnaderna” till stora delar kan vara gemensamma för flera trafikantgrupper. I propositionen betonas dock att den osäkerhet som finns i beräkningen av de samhällsekonomiska kostnaderna inte kan vara ett argument för att helt bortse ifrån dessa kostnader och att både under- och överprissättning är allvarligt ur effektivitetssynpunkt.

Olika trafikslag ska behandlas likformigt när det gäller övriga skatter och avgifter som utgår på trafik och transporter men som inte är trafikpolitiskt motiverade⁵. Kravet på likformighet ska speciellt gälla där det finns en betydande konkurrens mellan olika transportalternativ (aa. s 45).

I propositionen betonas att hushållens och företagens konsumtion av transporter måste ses som en del av det allmänna skatteunderlaget och i det avseendet behandlas som vilken produktion eller konsumtion som helst. Transportsektorn bör därför beskattas varken hårdare eller lindrigare än andra sektorer (aa. sid 45). Ett särskilt ställningstagande görs i detta sammanhang när det gäller energiskatten som inte ska betraktas som en del av de rörliga trafikavgifterna. Propositionen likställer energiskatten med moms⁶.

⁴ Dvs. av de centrala trafikverken, vilka efter denna proposition var VV, BV, SjöV, LfV samt trafikhuvudmännen.

⁵ Här kan man notera att både rörliga och fasta skatter/avgifter ses som trafikpolitiskt motiverade vilket är en logisk konsekvens av kostnadsansvarets utformning.

⁶ Denna syn på energiskatten är densamma som gällt sedan skatten infördes, se fotnot i avsnitt 2.2 ovan

Marginalkostnadsberäkningarna utvecklades som redan nämnts ovan under 1980-talet inom kommunikationsdepartementet (se referenslistan). Statsrådet anser att dessa beräkningar *”till stora delar fyller de krav som vid nuvarande kunskapsläge kan ställas på sådana beräkningar”* och de bör enligt propositionen kunna ligga till grund för utformningen av de rörliga avgifterna inom respektive trafiksektor. Ett undantag görs dock för kostnaden för trafikens hälso- och miljöeffekter där kunskapsunderlaget (liksom tidigare i 1979 års trafikpolitik) bedöms vara mycket bristfälligt. Det motiverar dock inte enligt propositionen att denna post utesluts utan att den inkluderas med en försiktig värdering.

Miljökomponenten i de samhällsekonomiska marginalkostnaderna kommenteras särskilt i propositionen. Enligt propositionen bör alla trafikslag belastas med kostnaderna för den miljöpåverkan de ger upphov till. Särskilt betonas här vikten av att minska försurningen och för att förbättra miljön för människorna samt behovet av att begränsa biltrafikens miljö- och hälsoeffekter i storstadsregionerna, bl. a. genom begränsning av trafiken i stadskärnor, förbättringar i kollektivtrafikens framkomlighet samt att man även bör utreda förbifarter av miljöskäl. Ytterligare en aspekt som tas upp är vikten av att minska förbrukningen av energi för transportsektorn. På sikt bör enligt propositionen en övergång ske till alternativa drivmedel. Miljöeffekter bör beaktas då hastighetsgränser sätts.

Nu har således även andra kostnadskomponenter är de som är direkt relaterade till fasta kostnader resp. utgifter för infrastrukturen konkret kommit med vid marginalkostnadsberäkningarna, nämligen miljö- och olyckskostnader. Dessa kostnader fanns visserligen principiellt med redan från och med 1979 års trafikpolitik, men ansågs då alltför osäkra för att läggas till grund för skatter/avgifter. Någon klimatkomponent fanns inte heller med 87/88.

Flera nationalekonomer kritiserade de argument för det fulla kostnadsansvaret som framfördes i den rapport som till betydande delar låg till grund för synen på kostnadsansvaret i 1988 års trafikpolitik, Ds K 1987:4 *”Transportsektorns kostnadsansvar – ett underlag för det trafikpolitiska utvecklingsarbetet”*. Kritiken refereras i bilagedelen till prop. 1987/98:50 sid 152 och följdande och återges i stark sammanfattning nedan.

Göran Bergendahl (GU) och Peter Bohm (SU) identifierar enligt referatet fyra huvudargument för ett fullt kostnadsansvar nämligen:

1. Hushållningsincitament för den (infrastruktur-)producerande enheten.
2. Kostnadsansvar behövs för korrekt vägledning av investeringsverksamheten
3. Konkurrens på lika villkor kräver kostnadsansvar
4. Skattefinansiering ger effektivitetsförluster netto

Bergendahl och Bohm avvisar alla dessa argument (se vidare aa.s.152-154). När det gäller det fjärde argumentet påtalar de att skattefinansieringens kostnader, s.k. *”excess burden”* knappast uppmärksammades alls i samband med 1979 års trafikpolitiska beslut och säger bl.a. följande: *”I realiteten måste det optimala uttaget av transportintäkter bestämmas av elasticiteter i efterfrågefunktionerna, de praktiska möjligheterna att använda tvådelade tariffer, undanträngningseffekterna av fasta avgifter i sådana tariffer samt de verkliga*

extrakostnaderna för just de skatter som i praktiken hamnar i rollen som 'förskjutningspost'. Inte minst på sistnämnda punkt saknar vi exakt information."

Frågan om hur man bäst tar ut avgifter/skatter för att finansiera transportinfrastrukturens fasta kostnader diskuterades på ett liknande sätt i 1953 års trafikutredning och i 1963 års trafikpolitik. Samma problem skulle tacklas: Hur ta ut sådana avgifter utan att snedvrída den optimala fördelningen av transportarbetet styrd av den kortsiktiga marginalkostnaden? Den stora skillnaden är att 1963 års politik utgick ifrån full finansiering från transportsektorn medan Bergendahl och Bohm, liksom 1979 års trafikpolitik, också ser finansiering helt eller delvis med allmänna skatter som en möjlighet, kanske till och med som huvudalternativet.

Jan Owen Jansson (VTI och LU) kritiserar påståendet i DsK 1987:4 att prissättning enligt kortsiktig marginalkostnad självklart leder till finansiella underskott och pekar på att denna prissättningsprincip under vissa omständigheter ("*constant return to scale*") kan leda till full kostnadstäckning. Han menar också att en större differentiering av marginalkostnader och motsvarande avgifter i tid och rum är högst önskvärd, medan däremot detta inte gäller det totala kostnadsansvaret. Vidare anser han det vara av vikt att definiera direkt fiskala skatter på transportmarknaden. Jansson tar också upp frågan om det är bättre att subventionera underskottstrafik genom allmänna medel eller genom korssubventionering, och säger att det förstnämnda tedde sig bättre ur både effektivitets- och rättvisesynpunkt till dess att problemet med "*excess burden*" tydliggjordes.

Bo Sandelin (GU) pekar på att vare sig full kostnadstäckning genom olika avgifter eller finansiering med allmänna skatter kan härledas från teorin om optimal resursallokering. Han säger också att en rekommendation om marginalkostnadsprissättning bygger på flera speciella förutsättningar (vilka också framgår av Ds K 1987:4), t.ex. att samma prissättningsprincip tillämpas på alla andra marknader, man kan bortse ifrån inkomstfördelningsfrågor, att man har att göra med en ekonomi som saknar geografisk utbredning etc. . Därför blir prissättning enligt marginalkostnader "*en mer eller mindre god approximation till den prissättning som ur resursallokeringssynpunkt egentligen 'borde' tillämpas men som är omöjlig att precisera.*"

2.6 1998 - trafikpolitik blir transportpolitik - hållbarhet och klimat gör entré

Med 1998 års transportpolitik (proposition 1997/98:56, "*Transportpolitik för en hållbar utveckling*") introduceras begreppet "*hållbarhet*", som etablerats i den internationella diskursen i början av 1990-talet, också i trafikpolitiken. Även transportpolitiken ska nu bidra till en socialt, kulturellt, ekonomiskt och ekologiskt hållbar utveckling. I propositionen betonas teknikutvecklingens betydelse för att möta framtidens krav, och det s.k. faktor 10 målet, dvs. tio gånger högre effektivitet i utnyttjande av naturresurser, nämns. Ett mer resurssnålt transportsystem är enligt propositionen en nödvändig förutsättning i transportpolitiken för att uppnå en ekologiskt hållbar utveckling. Propositionen betonar i detta sammanhang (s.13) att priset som betalas för transporttjänster är en viktig signal och att det därför är väsentligt att vidareutveckla en politik som leder till en prissättning som speglar såväl transporternas direkta som indirekta kostnader.

För att markera att transportsystemet måste ses som en helhet döps trafikpolitiken om till transportpolitik. Det övergripande målet för trafik- eller transportpolitiken kvarstår emellertid i stort sett från 1988 års trafikpolitik. Transportpolitiken ska säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet. Men nu läggs också till att transportförsörjningen ska vara långsiktigt hållbar.

Medlen att förverkliga detta mål har också funnits med länge i litet olika skepnader. Det handlar om decentraliserade beslut om transporter och transportresurser, frihet i valet av transportlösning, effektiv konkurrens mellan olika transportmedel.

När det gäller kostnadsansvaret sker med denna proposition i varje fall delvis en återgång till vad som gällde enligt 1979 års trafikpolitik. Principen om fullt kostnadsansvar enligt 1988 års trafikpolitiska beslut ersätts av ett samhällsekonomiskt marginalkostnadsansvar. Fortsatt anser alltså regeringen att det behövs ett väl definierat kostnadsansvar som också tar hänsyn till trafikens externa effekter. Samhällsekonomiskt riktig prissättning anges som den enda vägen att åstadkomma en fri transportmarknad där ansvar tas för trafiksäkerhet och miljö. Kostnadsansvaret tar sig uttryck i att prissättningen (skatter och avgifter) ska säkerställa att transporternas inverkan på andra trafikanter (och samhället i övrigt, även om det senare något förvånande inte sägs) vägs in i transportbesluten. Fokus ligger således på de enskilda transportbesluten och det trafikslagsvisa perspektivet klassificeras som mindre relevant.

Det ovan återgivna motivbilden för kostnadsansvaret är egentligen i princip densamma som gällt sedan 1963 års trafikpolitik. En skillnad är att marknadernas relativa frihet nu kan tas som en given utgångspunkt medan 1963 års trafikpolitik brottades med en starkt reglerad transportmarknad, som enligt dåvarande bedömningar hämmade utvecklingen av ett effektivt transportsystem.

Konkret förverkligas kostnadsansvaret genom att rörliga skatter och avgifter sätts för att så långt som möjligt motsvara de samhällsekonomiska kostnader som påverkas av trafikvolymen. Här säger inte regeringen uttryckligen kortsiktiga marginalkostnader men indirekt kan man sluta sig till att det är det som avses. Principen med rörliga avgifter för att internalisera de externa effekterna har enligt propositionen också den fördelen att risken för konkurrensnedvridning i förhållande till andra aktörer på de internationella transportmarknaderna minskar.

Att det fortsatt finns problem när det gäller att kvantifiera externa effekter och att värdera dessa konstateras. Ett ännu större problem när det gäller att förverkliga den angivna principen för kostnadsansvaret är dock hur ett avgiftssystem som speglar marginalkostnaderna ska kunna konstrueras i praktiken. Kontinuerlig uppföljning och kunskapsutveckling måste därför enligt propositionen ske såväl när det gäller de externa effekterna som av det prissystem genom vilket kostnadsansvaret implementeras, inte bara på grund av kunskapsbrister utan också på grund av att värderingar skiftar från tid till annan.

Även i 1998 års politik konstateras att det strikta marginalkostnadsansvaret kan behöva frångås, dels av fördelningspolitiska skäl, dels med hänsyn till konkurrensförutsättningarna på internationella transportmarknader.

En ny dimension 1998 är Sveriges EU-inträde (1994), som innebär vissa restriktioner för transportpolitiken och möjligheterna att förverkliga olika delar av politiken, t ex den definierade modellen för kostnadsansvaret. Regeringen hade tidigare i prop. 1992/93:124, med hänvisning till Sveriges 1992 kommande EU-inträde, som förutsågs innebära ökad gränsöverskridande handel och transporter samt avskaffade gränskontroller, föreslagit att kilometerskatten avskaffas.⁷ Samtidig blir EU-systemet en ny arena där Sverige har möjlighet att påverka utvecklingen av prissättningen av transporter i hela EU i riktning mot de svenska preferenserna. Det finns dock vid denna tid stora skillnader i synsätt mellan länderna, vilket gör att utvecklingen på EU-nivå går långsamt.

Ett ökat inslag av målstyrning i transportpolitiken introduceras i och med att ambitionerna höjs när det gäller kvantifieringen av de transportpolitiska delmålen i form av etappmål. Ett arbete initieras med att precisera delmålen och att kvantifiera dem i etappmål och olika "målandikatorer". Frågan uppkommer också om konflikter mellan de olika del- och etappmålen, vilka som i någon mening är "viktigast" och vilka mål som bör prioriteras. En diskussion väcks också om målstyrningens roll i relation till kostnadsansvaret och övriga transportpolitiska principer.

Med ambitionen att internalisera alla viktiga externa effekter som ligger i definitionen av kostnadsansvaret fångas, kvantifieras och värderas aspekter som samtidigt kan återfinnas som preciseringar av delmål och som kvantifiering av etappmål, t ex trafikens utsläpp av miljöskadliga ämnen, buller, antal döda och skadade i trafiken etc. Genom att sätta ett värde i kronor på dessa effekter var för sig och därefter genom att internalisera dem i prissättningen av trafiken beaktar, idealt sett, varje trafikant vid varje transportbeslut detta besluts konsekvenser för samhället i övrigt och kan väga detta mot den egna nyttan i form av t.ex. tillgänglighet och transportkvalitet. Därmed sker i idealfallet på "mikronivå" vid varje transportbeslut en avvägning mellan alla de dimensioner som fångas av de transportpolitiska delmålen. Denna princip är ju också grunden för att den samhällsekonomiskt grundade prissättningen av trafiken ger underlag för en riktig fördelning mellan transporter och annan resursanvändning i samhället.

I ett sådant internaliseringssystem blir de faktiska utsläppsnivåerna av olika ämnen ett utfall som bestäms av otaliga avvägningsbeslut på mikronivå. Det är inte givet att dessa nivåer kommer att överensstämma med fastlagda målnivåer om dessa bestämts oberoende av beräkningen av motsvarande marginalkostnad.⁸

⁷ Följande sägs i Skatteutskottets betänkande 1992/93:SKU13:

"I propositionen (1992/93:124) föreslår regeringen att kilometerskatten ersätts med en särskild skatt på dieselbränsle. Sveriges deltagande i en kommande europeisk transportmarknad ställer enligt vad som anförs i propositionen krav på att trafiken över gränserna kan ske på ett effektivt sätt, utan gränshinder. Inför ett kommande svenskt medlemskap i EG måste beskattningsregler bl.a. på vägtrafikområdet anpassas så att gränskontrollåtgärder inte längre erfordras. Kilometerskatten måste därför ersättas med någon annan skatteform, och i propositionen föreslås att de kilometerskattepliktiga fordonen i stället beskattas på samma sätt som i övriga länder i Europa, dvs. genom en skatt på bränslet. Avsikten är att omläggningen skall vara statsfinansiellt neutral, och den nya skatten på diesel föreslås bli 1,35 kr per liter."

⁸ (Jämför SOU 1996:165 sid 36: "Intresset är inte enbart fokuserat på samhällsekonomisk effektivitet utan i hög grad även på att nå särskilda etappmål på vägen mot ett långsiktigt hållbart transportsystem. Detta leder till en tvetydighet om hur t.ex. trafikens miljöskador ska värderas. Den skadestödbaserade värdering som

Eftersom kostnadsansvaret i 1998 års transportpolitik enbart omfattar transporternas samhällsekonomiska marginalkostnader uppkommer givetvis också nu frågan om hur investeringar och andra fasta kostnader ska finansieras som (eventuellt) inte täcks av de marginalkostnadsbaserade rörliga avgifterna/skatterna. Den lösning som nu föreslås är mera precis än den som formulerades i 1979 års politik där detta problem skulle lösas baserat på allmänpolitiska överväganden. Nu sägs att ett eventuellt kvarvarande finansieringsbehov ska lösas så att *”önskade styreffekter undviks och att resursanvändningen snedvrids så litet som möjligt”* (sid 44). Innebörden av detta utvecklas dock inte i propositionen och därmed inte heller vilken grad av snedvridning som kan tänkas uppstå vid olika finansieringslösningar.

Ett skäl till att finansieringsfrågan inte tas upp till närmare diskussion i propositionen är att skattefrågor generellt – och även beskattningen av trafiken – vid denna tidpunkt var föremål för särskilda utredningar nämligen genom Skatteväxlingskommittén, som gjorde en översyn av hela systemet med energibesiktning, och Trafikbesiktningenskommittén (TBU). TBU:s uppdrag var att göra en översyn av vägtrafikens samlade beskattning och har *”koncentrerats till att avse avvägningen mellan försäljningsskatt (accis), fordonsskatt och energi- och koldioxidskatt i syfte att förbättra skatternas samlade styreffekt med avseende på trafiksäkerhet och miljö”* (Prop 1997/98:56 sid150).

En viktig utgångspunkt för TBU:s arbete var delbetänkandet från Kommunikationskommittén (Komkom), SOU 1996:165, *”Ny kurs i trafikpolitiken – delbetänkande om beskattning av vägtrafiken”*. Den frågeställning som analyserades i Komkoms delbetänkande i var hur vägtrafikbesiktningens olika delar, dvs. koldioxidskatten, energiskatterna och den årliga fordonsskatten kan användas som ekonomiska styrmedel. Analysen avsåg inte vägtrafikskatternas fiskala roll eller deras eventuella roll att finansiera vägtransportssystemet. Den sistnämnda frågan skulle kommittén återkomma till i sitt slutbetänkande. Där avstod dock kommittén från att lämna förslag när det gäller finansieringsfrågan. Kommunikationskommittén föreslog emellertid i SOU 1996:165 sid 12 ff. följande principer för vägtrafikbesiktningen:

- Koldioxidskatten är ett effektivt styrmedel för att minska koldioxidutsläppen och den bör baseras på respektive bränsles innehåll av fossilt kol
- Energiskatten bör användas som ett av flera styrmedel för att minska sådana externa effekter (utom koldioxid) som beror av trafikvolymen, främst avgasutsläpp, buller och väglitage. Energiskatten bör utformas för förhållandena utanför tätort. Tätortsproblemen bör lösas genom särskilda avgifter och/eller regleringar
- De årliga fordonsskatterna och försäljningsskatterna för tunga fordon bör i största möjliga utsträckning differentieras efter fordonens miljö- och säkerhetsegenskaper
- EU:s regelsystem medför begränsningar men också ett stöd för transportpolitiken. Främst följande komponenter påverkar (1996): mineraloljedirektiven, bestämmelser om högsta tillåtna utsläppsnivå, bestämmelser om fordonsskatter och vägavgifter för tunga fordon (Eurovinjett)

förutsätts i bedömningarna av samhällsekonomisk effektivitet kan ge andra miljövärden än dem som ligger dolda i politiskt avvägda trafik- och miljöpolitiska mål.” Jfr. även aa. sid 38: där det efter diskussion sägs: *”Slutsatsen är att kvantifierade mål kan integreras med ett samhällsekonomiskt angreppssätt”*.

Trafikbeskattningsutredningen redovisade sina resultat när det gäller vägtrafikskatterna som styrmedel i ett delbetänkande och i ett slutbetänkande (SOU 1999:62, *"Bilen, miljön och säkerheten"*). Utredningens analyser visade att förändringar i drivmedelsbeskattningen påverkar förbrukningen av drivmedel speciellt på längre sikt. Miljöklassdifferentieringen av försäljningsskatten liksom fordonsskattebefrielsen för bilar i den bästa miljöklassen har också påverkat valet av bilmodell. I analysen säger utredningen att för att uppnå en viss effekt på bilparkens sammansättning är en miljödifferential av försäljningsskatten att föredra framför en miljödifferential fordonsskatt. En högre försäljningsskatt kan dock verka hämmande på bilparkens förnyelse, vilket kan vara ett argument emot att använda försäljningsskatten som miljöpolitiskt styrmedel riktat mot bilparkens sammansättning. Utredningen föreslår att den då gällande försäljningsskatten avskaffas men att en ny miljödifferential försäljningsskatt bör övervägas så snart EU:s miljöklasser lagts fast. Ett alternativ enligt utredningen är att införa en miljödifferential fordonsskatt.

Även enligt 1998 års politik gäller att transportsektorn även fortsättningsvis ska vara en del av det allmänna skatteunderlaget. Olika delar av transportsektorn bör enligt propositionen behandlas likformigt då man tar ut sådana skatter. Man kan fråga sig varför man ska behandla olika delar likformigt då den övergripande principen är att uppnå effektivitet genom att ta ut finansierande skatter där de är minst snedvridande. Frågan är vilka skatter och avgifter som då avses. Tämigen klart är att moms är en sådan skatt. Men frågan är hur man ska se på andra skatter och avgifter som inte utgör en del av kostnadsansvaret i 1998 års trafikpolitik tappning (=SMK), t ex fordonsskatt. Denna skatt tillkom ju en gång i tiden för att finansiera väginfrastrukturens utveckling och fasta kostnader.

För luftfarten och sjöfarten avviker principerna för finansieringen av statlig infrastruktur och tillhörande fasta kostnader från modellen med finansiering med allmänna skatte-medel över statsbudgeten. Finansiering sker i stället genom avgifter som belastar användarna. I praktiken har dock inte sjöfartens och luftfartens finansieringsmodell via kostnadstäckande avgifter tillämpats strikt. Större investeringar har kunnat finansieras i särskild ordning genom tilldelning av extra medel i statsbudgeten.

Svårigheten att ta ut rörliga avgifter/skatter som på ett rimligt precist sätt motsvarar de samhällsekonomiska marginalkostnaderna betonas på flera ställen i propositionen. Bränsleskatter, som är den kanske viktigaste internaliserande skatten, är också den enligt propositionen ett trubbigt instrument eftersom samma skatt tas ut oberoende av både trafikmiljö och fordonsegenskaper.

Med 1998 års trafikpolitik och den politikutveckling kring trafikbeskattningen som skedde i anslutning till att denna politik utformades och implementerades påverkas trafikbeskattningen med allt större tyngd av skatternas roll som styrmedel för att nå specifika miljö- och trafiksäkerhetsmål. Ambitionerna i detta avseende begränsas dock av restriktioner som t ex EU-regler och internationella konkurrens. Såväl marginalkostnadsansvaret som det bredare finansieringsansvaret får enligt 1998 års trafikpolitik en mindre framträdande roll för bestämningen av trafikskatternas struktur och nivå.

2.7 Vidareutveckling av kostnadsansvaret mellan 1998 och 2006

En viss vidareutveckling som berör kostnadsansvaret skedde i anslutning till att proposition 2001/02:20, *"Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem"* presenterades. Denna proposition fokuserar, som titeln säger, på utvecklingen av transportinfrastrukturen men i anslutning till detta diskuteras också vissa frågor som rör kostnadsansvaret och dess utveckling.

De prognoser för trafikutvecklingen, som är en utgångspunkt för planeringen, bygger på aktuella förhållanden när det gäller teknisk och ekonomisk utveckling samt gällande styrmedel. I propositionen påpekas att trafikutvecklingen kan påverkas av regering och riksdag genom styrmedel i olika kombinationer. Bland de viktigaste är enligt propositionen (sid 51) olika former av ekonomiska styrmedel (prissättning av transporter, principer för fördelning av infrastrukturmedel, subventionering av trafik). En viss utveckling av diskussionen om dessa styrmedel görs jämfört med 1998 års trafikpolitik enligt vad kort beskrivs nedan.

När det gäller formuleringen av kostnadsansvarets innebörd görs en viss omformulering jämfört med 1998 års transportpolitik. 1998 skrevs att kostnadsansvaret ska ha en samhällsekonomiskt riktig utformning. (prop. 1997/98:56 sid 45). Nu sägs att kostnadsansvaret ska bidra till att de transportpolitiska målen nås och att en utvecklad tillämpning av kostnadsansvaret såväl nationellt som internationellt är ett viktigt medel i utvecklingen mot ett effektivt och långsiktigt hållbart transportsystem. (prop. 2001/02:20 sid 77).

Differentiering av avgifterna tas upp som en central fråga för utvecklingen av kostnadsansvaret under de närmaste åren. Detta speglar sannolikt insikten om att de avgiftsbaser och avgiftskonstruktioner som hittills använts saknar precision när det gäller att knyta skatter och avgifter till de reella marginalkostnaderna för enskilda transporter.

En annan nyckelfråga är en svensk strävan att förankra och sprida den svenska synen på kostnadsansvarets utformning internationellt, främst inom EU. I propositionen sägs att den europeiska kommissionens vitbok KOM (1998) 466 i likhet med den svenska synen också ser samhällsekonomisk marginalkostnad som en viktig grund för infrastrukturavgifter. Tanken med en harmonisering, i vart fall inom EU, av synen på kostnadsansvarets utformning är att konkurrensnedvridningar inom EU därmed kan undvikas.

När det gäller vägtrafiken tas två konkreta initiativ i propositionen, som har bäring på kostnadsansvaret. Det gäller dels en utredning om trängselavgifter dels ett arbete som syftar till att ändra gällande europeiska vägavgiftsdirektiv i syfte att göra det möjligt att införa ett effektivt kilometerskattesystem för tunga lastbilar i Sverige. I bägge dessa fall pekas på svårigheter. Trängselskatter blir enligt svenska grundlagar en skatt och den kan därför bara beslutas av riksdagen trots att trängselskatten i första hand berör en eller en mindre krets av kommuner. När det gäller km-skatt för tunga lastbilar pekas på att de begränsningar som finns i gällande EG-lagstiftning när det gäller vilket vägnät som får avgiftsbeläggas skulle riskera att medföra olämpliga omfördelningar till ett sämre vägnät.

En del av det övergripande målet för transportpolitiken är att transportsystemet ska bli "långsiktigt hållbart". I propositionen tas frågan om planeringsprocessens utformning upp. (sid 129). Vidare ska strategiska miljöbedömningar (SMB) vara en viktig utgångspunkt då planerna upprättas. (s. 130). De åtgärder som föreslås i planerna ska analyseras utifrån både samhällsekonomisk lönsamhet och måluppfyllelse.

Regeringen pekar också på att det alltför ofta sker kostnadsöverskridanden för planerade projekt och att det finns betydande brister i beslutsunderlagen. (s.132). Mot denna bakgrund planerar regeringen en oberoende granskning.

Utveckling av formerna för en närmare koppling mellan infrastrukturplanering och annan (fysisk samhällsplanering) aviseras. (s 132).

I nära anslutning till publiceringen av prop. 2001/02:20 tar regeringen också ytterligare initiativ för att se över vägtrafikbeskattningen. Som nämnts ovan analyserades dessa frågor under 1990-talets senare år av Kommunikationskommittén, Skatteväxlingsutredningen och Trafikbeskattningsutredningen. I april 2001 beslutade regeringen om ytterligare en utredning (dir. 2001:12, Finansdepartementet) med uppgift att se över vägtrafikbeskattningens utformning. Enligt direktiven skulle översynen framför allt beakta miljö-, trafiksäkerhets- och konkurrensaspekter "med utgångspunkt i ett fiskalt perspektiv och med hänsynstagande till trafikskatternas påverkan på transportsystemets effektivitet". Utredningen skulle analysera följande huvudfrågor:

- för- och nackdelar med en kilometerskatt
- klargöra om det är möjligt att införa ekonomiska incitament för fordon med låga utsläpp
- utreda beskattningen av diesel för privatbilar, yrkesmässig trafik mm
- avväga nivån på drivmedelsskatter i förhållande till övriga vägtrafikskatter i syfte att förbättra den samlade styreffekten med avseende på trafiksäkerhet och miljö; eventuella förändringar ska baseras på en analys av de sammantagna effekterna av alla vägtrafikrelaterade skatter
- klargöra om det är möjligt att harmonisera drivmedelsskattenivåerna (mellan bensin och diesel) t.ex. genom att balansera dieseloljeskatten med förändringar i vägtrafikbeskattningen

I direktivet betonas att det är viktigt att hänsyn till miljön och trafiksäkerheten ges större tyngd i trafikbeskattningen med målet att öka styrningen mot mer miljövänliga och trafiksäkra fordonsalternativ. Det sägs också att förslag till styrmedel ska vara kostnadseffektiva. Det blir här väldigt tydligt att – i vart fall för vägtrafiken – ser regeringen alla skattekompener, såväl rörliga skatter (drivmedelsskatterna) som olika fasta skatter, som trafikpolitiskt relevanta. I samband med 1988 års trafikpolitik observerades att både rörliga och fasta skatter påverkar transportbesluten (på olika sätt). Denna uppfattning tycks nu delas av regeringen och omsätts i utredningsdirektiv. Samtidigt kan man notera att ingen direkt koppling görs till kostnadsansvaret när det gäller motiv, utgångspunkter eller restriktioner för utredningen. Däremot utgör det fiskala perspektivet en restriktion i den meningen att inverkan på statens inkomster måste beaktas vid förslagets utformning.

Utredningen föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 2004:63 "Skatt på väg") att skatten på bensin och diesel på sikt skulle likställas enligt objektiva kriterier (energiinnehåll, kolinnehåll, övriga miljökomponenter). Dieselskatten borde då enligt utredningen höjas med 2,22 kr/liter men utredningen föreslår i ett första steg en höjning av dieselskatten med 50 öre/liter. Därefter förutses en etappvis höjning vilket enligt utredningen ligger i linje med regeringens ambition att skatteväxla 30 miljarder kronor mellan 2001 och 2010. Utredningen konstaterar att förslaget innebär att stora belopp kommer att kunna tillgodoräknas skatteväxlingsprogrammet. Utöver tidigare nämnda mål som ska beaktas vid trafikbeskattningen tillkommer därmed ytterligare ett nämligen att bidra till att förverkliga skatteväxlingsmålet.

Utredningen föreslår också att fordonsskatten för personbilar och andra lätta fordon ska baseras på koldioxidutsläpp i stället för vikt. Förslaget innebär att fordonsskatten differentieras efter respektive fordons utsläpp per körd kilometer. Fordonsskatten föreslås innehålla tre komponenter nämligen en fiskal, en koldioxidskattekomponent och en miljö- och bränslefaktor för dieseldrivna fordon. Det angivna syftet är att öka miljöstyrningen samtidigt som skatteintäkterna bibehålls.

Kostnadsansvarets roll som grund för trafikbeskattningen finns kvar men det förefaller som om dess betydelse minskar. I stället träder fiskala motiv, skatteväxling, styrning mot miljö- och trafiksäkerhetsmål fram som de viktigaste grunderna för trafikbeskattningen.

2.8 2006 års trafikpolitik

Transportpolitiken 2006 formuleras i prop. 2005/06:160 "Moderna transporter". Kostnadsansvaret har ingen framträdande roll i de allmänna utgångspunkterna för denna proposition. I propositionen konstateras att den internationella utvecklingen, t ex utvidgningen av EU till EU 25 påverkar handelsutbytet och därmed också transporterna, såväl person- som godstransporter. Mot denna bakgrund betonas att betydelsen av gemensamma regelverk och samarbete på transportområdet och inom EU blir allt större.

De transportpolitiska principerna och styrmedlen kvarstår i stort enligt tidigare transportpolitiska principer men vissa justeringar görs.

När det gäller kundernas frihet att själva välja transportlösning ersätts uttrycket "största möjliga valfrihet (1988)" respektive "så stor valfrihet som möjligt (1998)" med "stor valfrihet". Vidare omformuleras principen att beslut om transportproduktion "skall ske i så decentraliserade former som möjligt" till "bör ske i decentraliserade former". Vidare sägs nu (2006) att "konkurrensen mellan olika trafikutövare och transportalternativ skall främjas" medan formuleringen 1998 var "En effektiv konkurrens mellan olika trafikutövare och transportalternativ skall främjas"

En ny transportpolitisk princip lanseras i propositionen nämligen att samhällsekonomiska kostnader ska vara en utgångspunkt när transportpolitiska styrmedel utformas. Denna princip är i sak knappast ny men den är en konkretisering av det mera allmänt deklarerade synsättet i 1979 års proposition att "grunden för samhällets trafikpolitik bör...vara ett samhällsekonomiskt synsätt" (prop 1978/79:99 sid 12 jämför ovan avsnitt 2.4.1). Regel- och

avgiftssystem som ska säkerställa ett effektivt utnyttjande av infrastrukturen ska alltså väljas och konstrueras utifrån deras samhällsekonomiska kostnader. (s. 20).

När det gäller valet av styrmedel sägs i propositionen att sådana styrmedel i första hand bör väljas som bidrar till att uppfylla de transportpolitiska målen och ger transportkunderna så stor valfrihet som möjligt. En samhällsekonomiskt grundad prissättning ger enligt propositionen stora möjligheter att skapa denna valfrihet.

Det sägs också att "lämpliga kombinationer av styrmedel med önskade effekter bör användas". (s 45). Styrmedel som nämns är regleringar och tillsyn, förhandlingar och överenskommelser, ekonomiska styrmedel, infrastrukturplanering (som ska beakta den s.k. fyrstegsprincipen), upphandling, sektorsansvar och mål- och resultatstyrning av myndigheter och verk, FoU, information och opinionsbildning. Någon direkt betoning eller prioritering av ekonomiska styrmedel syns inte i propositionens genomgång i detta sammanhang (s 46-47).

Kostnadsansvaret

Utformningen av kostnadsansvaret definieras som en tillämpning av den nya transportpolitiska principen (se ovan) att samhällsekonomiska kostnader ska vara en utgångspunkt när transportpolitiska styrmedel utformas. Kostnadsansvaret definieras i propositionen i ett särskilt avsnitt (s. 141 ff). Där sägs:

"De skatter och avgifter som tas ut av trafiken och som är transportpolitiskt motiverade bör motsvara trafikens samhällsekonomiska marginalkostnader och bidra till att de transportpolitiska målen nås."

I 1998 års transportpolitik skulle marginalkostnaderna motsvaras av rörliga skatter, vilket inte sägs nu. I föregående avsnitt (2.7) kunde vi konstatera att även fasta skatter som t.ex. fordonsskatt och försäljningsskatt kan ses som transportpolitiskt motiverade då de ges en roll för att uppnå transportpolitiska mål vid sidan av sin uppgift att bidra till finansieringen av det allmännas fasta kostnader för transportsektorn. Ovanstående formulering av kostnadsansvarets omfattning i 2006 års transportpolitik ger upphov till vissa tolkningsproblem. För att avgöra om kostnadsansvaret uppfylls krävs flera saker. Dels måste man identifiera vilka skatter som är transportpolitiskt motiverade, dels om dessa skatter är komponenter som bidrar till att motsvara trafikens samhällsekonomiska marginalkostnader eller om de bidrar till att nå transportpolitiska mål eller både och. Frågan om vilka skatter som är transportpolitiskt motiverade har funnits med länge i diskussionen om kostnadsansvaret men egentligen aldrig fått något tydligt och auktoritativt svar.

Till skillnad från vad som sägs i 1998 års prop. om transportpolitiken anges nu uttryckligen inte bara att skatter/avgifter ska motsvara de samhällsekonomiska marginalkostnaderna. De ska också bidra till att de transportpolitiska målen nås. Synbarligen räcker det inte längre att med precision beräkna marginalkostnaderna och utforma smarta avgiftssystem; man kan därutöver motivera avgifter/skatter med att de ska bidra till målpuppfyllelse⁹. Om

⁹En liknande tanke hade dock redan presenterats i 1979 års transportpolitik där det sägs; Det samhällsekonomiska synsätt, som enligt propositionen nu ska vara en utgångspunkt för transportpolitiken, ska bidra till både ett effektivt resursutnyttjande och målpuppfyllelse inom olika samhällssektorer.

konkurrenssnedvridning på grund av internationella beroenden står emot miljömål har de senare prioritet.

Vid tillämpningen av kostnadsansvaret kan internationella beroenden och gränsöverskridande externa effekter behöva analyseras och beaktas, men detta får inte medföra en lägre grad av måluppfyllelse när det gäller miljökvalitetsmålen eller det transportpolitiska etappmålet om utsläpp av växthusgaser. (aa. sid 141). Detta kan tolkas som att miljö- och klimatmål är överordnade de restriktioner som eventuellt kan följa av t.ex. internationella beroenden. Hänsyn till internationella beroenden var dock inget nytt. Reservationen om internationella beroenden gjordes också, om än i något annorlunda form i 1998 års transportpolitik (prop 1997/98:56, sid 45).

Finansierande skatter (till skillnad från ”transportpolitiskt”¹⁰ motiverade skatter och avgifter) ska utformas så att de i så liten utsträckning som möjligt påverkar transportmönstren och sektorn i övrigt. (aa. sid 141). Denna formulering kan jämföras med vad som sägs i 1998 års transportpolitiska proposition om finansierande skatter/avgifter nämligen att strävan bör vara att olika delar av transportsektorn behandlas likformigt då sådana skatter/avgifter bestäms. Skälet som anges är att de finansierande skatterna/avgifterna kan påverka konsumtionen av transporter i samma grad som transportpolitiskt motiverade skatter/avgifter (prop 1997/98:56, sid 48).

Regeringen säger också att marginalkostnadsprincipen ska ses som en ledstjärna för det transportpolitiska utvecklingsarbetet, men att den inte får tolkas alltför strikt. Även en enklare differentiering av avgifterna kan enligt regeringen få en betydande styreffekt. Inriktningen att åstadkomma en ökad differentiering av avgifterna (grundat på de samhällsekonomiska marginalkostnaderna) som regeringen föreslog i prop 2001/02:20 bör också fortsättningsvis gälla.

Regeringen betonar också att det är viktigt att fortsätta arbetet med att utveckla gemensamma och internationellt gångbara metoder för beräkning av alla typer av externa effekter. Detta betyder dock inte att samma priser ska tillämpas i olika länder. (aa. sid 142).

För att undvika att trafikrelaterade skatter/avgifter, som i och för sig kan leda till teknisk utveckling, försvårar för svensk produktion, som ofta har stort innehåll av transport/logistik, att hävda sig internationellt diskuteras möjligheten att ”frikoppla” t.ex. vissa industrisektorer med starka internationella beroenden från delar av de trafikrelaterade skatterna. Genom att göra detta skapas enligt regeringen utrymme för att driva en mera ambitiös politik inom områden där motsvarande starka internationella beroenden saknas.

Regeringen vill driva på det internationella arbetet för harmonisering av prissättningen av gränsöverskridande externa effekter ”på en miljöstyrande nivå”. Detta bör väl tolkas som två krav nämligen dels harmonisering dels att nivån på den harmoniserade prissättningen blir sådan att reella positiva miljöeffekter uppkommer.

¹⁰ En oklarhet finns här när det gäller innebörden av ”finansierande” skatter. Det kan antingen vara fråga om skatter som ska finansiera transportsektorns fasta kostnader eller mera allmänt avse finansieringen av statens allmänna utgifter. Jämför också distinktionen ”transportpolitiskt motiverade” resp. ”trafikrelaterade” skatter.

Undantag från marginalkostnadsprincipen bör även kunna göras av näringspolitiska och regionala utvecklingspolitiska skäl. (aa sid 143). I detta sammanhang upprepas dock att detta inte får leda till att miljömålen inte nås. Synbarligen ges miljömålen nu en särställning.

En övergripande översyn av kostnadsansvarets tillämpning bör enligt regeringen ske i samband med förberedelserna för införande av en kilometerskatt för tunga lastbilar. (sid 143, även sid 151). Någon sådan översyn har dock ännu inte kommit till stånd, och är heller inte planerad¹¹.

Sedan tidigare (omkring år 2000) har alla fyra trafikverk haft regeringens uppdrag att årligen redovisa marginalkostnadsberäkningar för respektive trafikslag. SIKa har haft i uppdrag att med användning av verkens beräkningar redovisa en samlad bedömning till regeringen. Som nämnts tidigare ställdes ett liknande krav på trafikverken i anslutning till 1979 års trafikpolitik, men då handlade det främst om att trafikverken skulle ha beredskap att leverera underlag för samhällsekonomisk värdering av investeringsprojekt som bl.a. skulle kunna användas av den då nybildade myndigheten Transportrådet.

Regeringen flaggar i propositionen upp för återinförandet av en kilometerskatt för tunga lastbilar. (kilometerskatten för dieselfordon som infördes 1974 avskaffades 1993 i samband med det svenska EU-inträdet). Primärt motiveras inte denna åtgärd med kostnadsansvar/internalisering utan knyts dels till de transportpolitiska delmålen (miljökvalitetsmålen) *"Begränsad klimatpåverkan"* och *"Bara naturlig försurning"* (sid 144) dels till ett mål att förbättra den svenska åkerinäringens konkurrenssituation.

Den revidering av Eurovinjettdirektivet, som pågick då propositionen skrevs, ger enligt regeringen förutsättningar och sätter ramarna för införande av ett effektivt kilometerskattesystem. Regeringen beskriver också i propositionen (s. 145) det utvecklingsarbete som pågår på EU-nivå dels om driftskompatibilitet mellan elektroniska väggtullsystem i EU (EFC-direktivet). Ett införande är dock inte aktuellt innan en analys gjorts av effekter på regioner och näringar samt (den eventuella) skattens detaljerade utformning. Om dessa analyser inte visar på orimliga konsekvenser kommer regeringen att föreslå att en kilometerskatt införs för svenska och utländska lastbilar. En teknisk specifikation för implementering av skatten måste också göras. Regeringens bedömning är att ett ställningstagande till införande av kilometerskatten ska kunna ske våren 2007.

Det är intressant att notera att förändrade skatter/avgifter och avgiftssystem (i detta fall km-skatt) inte alls refererar till kostnadsansvar/internalisering utan till styrningen mot miljömålen.

I propositionen refereras Godstransportdelegationens (GTD:s) uppfattning att de osäkerheter som finns när det gäller de samhällsekonomiska marginalkostnadernas korrekta nivå motiverar att en kilometerskatt baseras på värdering av landsbygdsexternaliteter snarare än på ett medelvärde för tätort och landsbygd. Här råder uppenbarligen en viss förvirring; i prop 1997:98:56 föreslår regeringen (s. 44) att *"generella styrmedel som införs*

¹¹ Denna översyn har ännu inte kommit till stånd och är nu heller inte planerad enligt telefonsamtal med Patrik Nylander, Näringsdepartementet den 12/12 2017

för att säkerställa ett samhällsekonomiskt riktigt kostnadsansvar skall baseras på sådana trafikförhållanden som är representativa för landet som helhet” men å andra sidan i den följande texten ”bör nivån på generella skatter och avgifter bestämmas med hänsyn till effekterna för landsbygdstrafiken” (s. 45).

2.9 Kostnadsansvaret i 2009 års transportpolitiska propositioner

Två propositioner som rör transportpolitiken presenterades år 2009 nämligen proposition 2008/09:35, ”Framtidens resor och transporter–infrastruktur för hållbar tillväxt”, (infrastrukturpropositionen) och proposition 2008/09:93, ”Mål för framtidens resor och transporter”, målpropositionen.

2.9.1 Infrastrukturpropositionen

Kostnadsansvaret definieras med utgångspunkt i de transportpolitiska principer som definierades i 2006 års transportpolitik, nämligen följande:

- kunderna ska ges stor valfrihet att bestämma hur de vill resa och hur en transport ska utföras,
- beslut om transportproduktion bör ske i decentraliserade former,
- samverkan inom och mellan olika trafikslag ska främjas,
- konkurrensen mellan olika trafikutövare och transportalternativ ska främjas,
- trafikens samhällsekonomiska kostnader ska vara en utgångspunkt när transportpolitiska styrmedel utformas

I propositionen repeteras vad som sades redan 2006 nämligen att kostnadsansvaret är en tillämpning av den femte transportpolitiska principen. (s.43). Kostnadsansvaret innebär enligt propositionen (sid 43):

”att de skatter och avgifter som tas ut av trafiken och som är transportpolitiskt motiverade bör motsvara trafikens samhällsekonomiska marginalkostnader och bidra till att de transportpolitiska målen nås. Marginalkostnaden är den kostnad som uppstår till följd av att ytterligare ett fordon utnyttjar infrastrukturen.”

En jämförelse mellan 2006 års formulering och 2009 års formulering visar att innebörden av kostnadsansvaret inte har förändrats. En mindre skillnad är att den passus om internationella beroenden som fanns med 2006 nu har tagit bort. Denna passus återkommer emellertid senare i texten.

I den fortsatta diskussionen i propositionen kring tolkningen av kostnadsansvaret (s. 43) finns följande formulering:

”Vid översyn av skatter och avgifter, med utgångspunkt i trafikens kostnadsansvar, bör konkurrensneutralitet mellan trafikslagen eftersträvas.”

Denna formulering överraskar eftersom texten refererar till de transportpolitiskt motiverade skatterna och avgifterna, som ju enligt tidigare tolkning av kostnadsansvaret ska motsvara de samhällsekonomiska marginalkostnaderna. Antingen betyder ”konkurrensneutralitet”

detsamma som att skatter och avgifter motsvarar marginalkostnaderna eller så har begreppet en självständig innebörd. I det senare fallet skulle då avgifter/skatter bestämmas enligt två olika konkurrerande principer.

Kriterierna och principerna för att prioritera mellan olika infrastrukturprojekt behandlas också i propositionen. (s. 71 ff.) och följande bör gälla enligt propositionen:

”De satsningar som prioriteras i den kommande åtgärdsplaneringen bör beskrivas så allsidigt som möjligt. En samlad effektbedömning är ett sätt att strukturerat och sammanfattande beskriva föreslagna åtgärder. Den samlade effektbedömningen innehåller en samhällsekonomisk kalkyl med de prissatta effekterna och ej prissatta effekter såsom påverkan på landsbygd eller tätort och exploateringseffekter. Effektbedömningen innehåller också en analys av fördelningseffekter för olika regioner eller grupper (exempelvis åldersgrupp, barn, socioekonomisk grupp, kvinnor respektive män) samt en bedömning av måluppfyllelse.”

Regeringen vill att samhällsekonomisk lönsamhet ska få ett större genomslag i prioriteringarna vilket enligt bedömning i propositionen kommer att leda till att en större andel av ramen kommer att behövas för angelägna väginvesteringar. (s. 76). Enligt beräkningar av Vägverket ligger väginvesteringarnas NNK enligt föreslagen anslagsnivå på 1,5 medan motsvarande för järnvägsinvesteringarna är 0,1-0,3.

Åtgärdsplaneringen bör enligt propositionen ske enligt den s.k. fyrstegsprincipen. (s.80 m.fl. ställen). Frågan om åtgärdsplaneringens omfattning när det gäller slag av åtgärder tas också upp i propositionen. Ekonomiska styrmedel och regleringar av olika slag bör enligt propositionen också kunna behandlas i åtgärdsplaneringen (s.90):

”Ekonomiska styrmedel bör övervägas i åtgärdsplaneringen då de kan vara relevanta som hela eller delar i lösningar. De kan också ge förändrade förutsättningar för åtgärder t.ex. till följd av antagande om skärpning av styrmedel att möta klimatutmaningen. För att kunna välja en effektiv och klimatsäker resa behövs attraktiva transportalternativ för resenärer och transportköpare. Känslighetsanalyser ska göras för investeringar i de fall där lönsamheten kan förväntas ändras kraftigt vid olika regleringar och styrmedel som bedöms vara rimliga att genomföra”

En effektivitetsaspekt som tas upp i propositionen är styrningen av investeringsprojekten och anläggningsmarknadens effektivitet. Regeringen pekar på att produktivitetsutvecklingen länge har varit mycket svag för denna marknad. (s. 94).

2.9.2 Kostnadsansvaret i målpropositionen

Ingen väsentlig skillnad finns naturligt nog mellan de två propositionerna när det gäller formuleringen av kostnadsansvaret. Enligt målpropositionen gäller således följande:

”En av de grundläggande principerna för transportpolitiken är att trafikens samhällsekonomiska kostnader ska vara en utgångspunkt när transportpolitiska styrmedel utformas. Denna princip har tydligast koppling till ekonomiska styrmedel som skatter, avgifter och handel med utsläppsrätter. En tillämpning är det så kallade kostnadsansvaret, som innebär att de skatter och avgifter som tas ut av trafiken och som är transportpolitiskt motiverade bör motsvara trafikens samhällsekonomiska marginalkostnader och bidra till att de transportpolitiska målen nås.” (s. 65).

I målpropositionen berörs även en aspekt av likabehandling av trafikslagen nämligen den s.k. internaliseringsgraden av externa marginalkostnader. Konkurrensneutrala spelregler bör enligt propositionen vara en utgångspunkt men t.ex. kravet på lika internaliseringsgrad får inte tolkas alltför strikt. Andra skillnader mellan trafikslagen kan behöva beaktas t ex grundläggande förutsättningar, internationella förhållanden och aktuella effektivitetsproblem kan behöva beaktas. (s.66).

Regeringen pekar också i propositionen på att samhällsekonomisk effektivitet är en del av det övergripande målet och en viktig princip vid utformning av olika styrmedel men att det övergripande målet också innehåller andra centrala dimensioner som måste beaktas då styrmedel och regleringar utformas. Den slutliga utformningen av olika styrmedel måste därför utgå ifrån en helhetsbedömning. (s. 66).

2.9.3 Vägtrafikens kostnadsansvar – trängselskatter och vägavgifter

I propositionen tas också frågan upp om att använda trängselskatter i andra områden än Stockholm, vilket regeringen ställer sig positiv till. I samband med diskussionen om kostnadsansvarets roll och utformning är det intressant att konstatera att avgifter och skatter som initialt sätts för att ge en önskad beteendepåverkan också kan ha en viktig finansierande roll. Jfr. följande citat (s. 100).

”Den 9 november 2006 utsåg regeringen en förhandlingsman som bl.a. skulle utvärdera hur vägavgifter i form av trängselskatter kan vara en del av finansieringen av väginfrastrukturen i Stockholms län.”

I propositionen föreslås också att brukaravgifter för finansiering av t ex vägbroar bör kunna användas om det finns starka lokala/regionala önskemål och det uppkommer påtagliga tids- och framkomlighetsvinster (s.101). Regeringen betonar att åtgärder som finansieras på detta sätt inte får leda till att den nya infrastrukturen underutnyttjas eller att det sker omfördelningar till sämre vägnät. Möjligheterna att använda denna form av finansiering begränsas enligt propositionen av den version av EU:s vägskattedirektiv som gällde 2009 och tillåts bara för broar, tunnlår och bergspassager. (s.101).

Vägtrafikens infrastruktur finansieras huvudsakligen via anslag med några undantag där infrastrukturfinansierande avgifter används t ex Öresundsbron och Svinesundsbroarna. Enligt propositionen räknas också trängselskatterna i Stockholm dit. Fiskala och styrande skatter tas enligt propositionen ut i form av energiskatt, koldioxidskatt, fordonsskatt (differentierad efter miljöklass) och vägavgift för tunga fordon (Eurovinjett).

2.10 Kostnadsansvarets utveckling efter 2009:

2.10.1 Översikt

Regeringen aviserade i prop 2005/06:160 en övergripande översyn av kostnadsansvaret. Någon sådan översyn tycks dock inte ha skett eller vara planerad för närvarande¹². Det långsiktiga arbetet med att öka kunskaperna om trafikens marginalkostnader, avgiftssystem etc. har dock fortsatt såväl hos myndigheter inom transportsektorn som vid olika forskningsinstitutioner. Regeringen har lagt uppdrag till VTI resp. Trafikanalys med anknytning till detta område. (se vidare nedan).

I samband med diskussionen om stora transportinvesteringar och trafiksatsningar främst i storstadsområden kan man notera en viss betydelseglidning när det gäller kostnadsansvaret i riktning mot betalningsansvar för kollektivtrafik resp. medfinansieringsansvar. Man kan också fundera över om och när någon förändring av de från gällande transportpolitik avvikande avgiftsmodellerna för sjö- och luftfart eventuellt kommer att ske.

Den principiella diskussionen om kostnadsansvaret tycks ha stannat av under senare år. Detta kan vara förvånande med tanke på att förutsättningarna successivt förändras genom ökad trängsel på spåren, regleringar av miljöeffekter inom sjöfarten, åtgärder mot vägtrafikens miljöeffekter och trafikolyckor i vägtrafiken. Dessa förändrade förutsättningar minskar vissa komponenter i de externa kostnaderna medan andra (t.ex. trängselkomponenten ökar (jfr Trafikanalys rapporter). När det gäller vissa miljökomponenter i de externa marginalkostnaderna närmar man sig det tillstånd som rådde fram till 1980-talet då dessa externa miljökostnader visserligen var kända men inte kunde kvantifieras. Det finansiella bidraget från skatter som ska internalisera dessa komponenter minskar. Om skatterna ändå ska vara oförändrade måste de därför motiveras på annat sätt.

Samtidigt blir andra typer av externa marginalkostnader för trafiken allt viktigare att internalisera med olika mekanismer. Det gäller t.ex. trängsel på järnvägsspåren generellt och särskilt kring och i storstadsregionerna och även trängsel på väg som blir allt viktigare just i och kring de största städerna. För vägtrafiken har trängselskatter introducerats i Stockholm och Göteborg och kan vara på väg också i andra städer. Dessa system är dock, liksom andra system för internalisering av transporterens externa marginalkostnader relativt grova approximationer av ideala system. För järnvägstrafiken har administrativa styrmedel getts en större roll för att hantera trängseln än internaliserande skatter/avgifter.

¹² Enligt tel intervju med Patrik Nylander och M. Fransson Näringsdepartementet 12/12 2017 resp. 11/12 2017-

Frågan om finansieringen av transportinfrastrukturens drift, underhåll och utveckling i takt med att olika strukturella förändringar ställer allt större krav. Under senare år har inte minst järnvägssystemets sårbarhet och störningskänslighet tydliggjort detta problem.

Ett nyligen genomfört arbete som berör kostnadsansvaret har skett och sker i "Vägslitageskattekommittén" som lämnat sitt slutbetänkande i februari 2017 (SOU 2017:11 "Vägs katt") Uppdraget till utredningen var att lämna förslag på hur en avståndsbaserad skatt på tunga lastbilar (kilometerskatt) kan utformas. När det gäller innebörden av kostnadsansvaret hänvisar utredningen till prop. 1997/98:56 "Transportpolitik för en hållbar utveckling" och inte till de senare propositionerna från 2006 och 2009 som behandlats ovan. En översyn av Eurovinjettdirektivet pågår varvid även personbilar inkluderas¹³.

2.10.2 Uppdrag till Trafikanalys relaterade till kostnadsansvaret

Två aktuella regeringsuppdrag till Trafikanalys är kopplade till kostnadsansvaret och den tolkning som är aktuell idag.

Trafikanalys har regeringens uppdrag att årligen rapportera analyser av transportsektorns samhällsekonomiska kostnader i relation till skatte- och avgiftsuttag inom olika delar av den svenska och europeiska transportsektorn. Analysen koncentreras till de kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaderna för trafikens externa effekter. Vid beräkningar av s.k. internaliseringsgrad relateras direkt trafikberoende generella skatter till dessa marginalkostnader. Trafikanalys påpekar att det finns brister i de skattade marginalkostnaderna speciellt för luft- och sjöfart. Även kunskapen om marginalkostnadernas variation i tid och rum för väg och järnväg är bristfälliga. Ett utvecklingsarbete för att förbättra kunskapen om dessa marginalkostnader speciellt för sjö- och luftfart pågår hos VTI (se följande avsnitt). Den senaste redovisningen av detta årliga uppdrag gjordes i mars 2017 med Trafikanalys rapport 2017:2, "Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader". Detta uppdrag kan ses som ett led i en kontinuerlig avstämning av hur trafiken marginalkostnadsansvar uppfylls genom de skatter och avgifter som belastar olika delar av transportsektorn.

Trafikanalys fick under 2017 ett regeringsuppdrag (regeringsbeslut 2017-06-22) att ta fram ett kunskapsunderlag om skatter och avgifter inom transportsektorn. Regeringen vill få fram bättre kunskap om hur idag gällande skatter och avgifter inom transportområdet bidrar till att de transportpolitiska målen uppnås. I uppdraget pekar regeringen på att det även finns avgifter som syftar till att finansiera verksamhet inom transportsektorn. Genom uppdraget vill regeringen få en samlad bild av hur skatter och avgifter samverkar och styr användningen av transportsystemet hur skatte- och avgiftsnivåer förhåller sig till de mål riksdag och regering har satt upp. Enligt uppdraget motiverar också omvärldsförändringar, t.ex. tekniska förändringar och förändrade EU-regleringar att ett sådant kunskapsunderlag tas fram. Detta uppdrag ska särskilt fokusera på hur näringslivets konkurrenskraft i olika delar av landet påverkas, inverkan på sysselsättningen samt belysa graden av måluppfyllelse för etappmålet för inrikestransporternas utsläpp av växthusgaser. Trafikanalys har lämnat en delredovisning i oktober 2017 (Rapport 2017:19 "Kunskapsunderlag om skatter och avgifter på transportområdet – delredovisning"). Uppdraget ska slutredovisas den 31 oktober 2018.

¹³ Källa: Tel intervju P. Nylander dec 2017.

Ett uppdrag som har vissa likheter med det närmast ovan nämnda gavs till Trafikbeskattningsutredningen och rapporterades i SOU 1999:62. Denna utredning skulle utvärdera styreffekterna av de skatter och avgifter som träffar vägtrafiken eftersom någon samlad sådan bedömning inte gjorts tidigare. Utredningen skulle göra en avvägning mellan försäljningsskatt, fordonsskatt, energi- och koldioxidsskatt så att den samlade styreffekten förbättras när det gäller trafiksäkerhet och miljö.

Kostnadsansvaret, som ju kan uppfattas som en av flera utgångspunkter för bestämningen av skatter och avgifter inom transportsektorn, nämns inte alls i det senare uppdraget till Trafikanalys. Fokus ligger på måluppfyllelse för klimat och näringslivets konkurrenskraft. Detta kan kanske tolkas som ett större intresse för relativt handfasta mål och resultat och ett mindre intresse principer, som kan uppfattas som abstrakta. Det årliga uppdraget till Trafikanalys att följa transportsektorns kostnader och relatera dessa till skatte- och avgiftsuttag inom transportsektorn kan å andra sidan ses som att även den principiella utgångspunkt för bestämning av skatter och avgifter som ges av definitionen av kostnadsansvaret har ett fortsatt intresse.

2.10.3 Regeringsuppdrag till VTI att ta fram kunskapsunderlag om trafikens samhällsekonomiska kostnader

Detta regeringsuppdrag (regeringsbeslut 2017-02-09) är liksom det ovan nämnda årliga uppdraget till Trafikanalys knutet till trafiksektorns kostnadsansvar genom inriktningen mot kostnader som innefattas av kostnadsansvaret. Regeringsuppdraget innebär huvudsakligen att:

”Fortsätta att utveckla forskningen genom att ta fram och uppdatera kunskapsunderlag om trafikens samhällsekonomiska kostnader. Forskningsuppdraget omfattar även fortsättningsvis alla trafikslag samt både gods- och persontransporter i de delar där det finns fortsatta behov, vilket framförallt bedöms vara inom sjö- respektive luftfart. Uppdraget ska även inkludera en analys av de samhällsekonomiska konsekvenserna, inklusive konsekvenser för klimat och miljö, av att internalisera de externa kostnaderna. VTI ska där så är möjligt och relevant beskriva effekter på sysselsättning, på näringslivets konkurrenskraft, på utveckling i olika delar av landet, samt på bidrag till miljö kvalitetsmålen och regeringens mål att bli ett av världens första fossilfria välfärdsländer.”

Regeringen nämner i uppdraget också att såväl Trafikanalys som Trafikverket har identifierat behov av ett bättre kunskapsunderlag för att analysera kostnadsansvaret i ett trafikslagsövergripande perspektiv. Även i detta uppdrag hänvisar regeringen till att pågående och planerat arbete inom EU-kommissionen och regeringskansliet ställer krav på ett förbättrat kunskapsunderlag. Regeringen säger också:

”Frågan om rättvis och effektiv prissättning av transporter kräver fortsatt arbete avseende att uppdatera forskning och data om transporternas samhällsekonomiska kostnader i syfte att förbättra beslutsunderlagen”.

VTI har tidigare på regeringens uppdrag bedrivit arbete på detta område och redovisat resultat i olika etapper nämligen av projektet *Samkost 1* i december 2014 och projektet

Samkost 2 i november 2016. Det nu aktuella uppdraget som kort beskrivits ovan ska slutredovisas senast 1 november 2018.

Det framgår inte direkt av uppdraget hur resultaten är tänkta att användas t.ex. för utveckling av transportpolitiken eller i svenskt internationellt samarbete. Intressant är dock att en frågeställning i regeringsuppdraget synbarligen är att analysera de samhällsekonomiska konsekvenserna av att helt uppfylla kostnadsansvaret enligt gällande trafikpolitik för alla trafikslag. En till detta kopplad frågeställning i uppdraget är att belysa hur långt en sådan fullständig internalisering påverkar klimat och miljö liksom graden av måluppfyllelse för miljö kvalitetsmålen, regeringens mål om fossilfrihet samt inverkan på sysselsättning och näringslivets konkurrenskraft. Den fråga som ska besvaras i uppdraget kan kanske formuleras på följande sätt: Hur långt når man när det gäller att uppfylla främst miljömålen genom att tillämpa kostnadsansvaret fullt ut och vilka blir konsekvenserna för sysselsättningen.

3 Klimatdimensionens roll för kostnadsansvaret

Klimatfrågan debuterade i den svenska trafikpolitiken från sent 1980-tal. Tillkomsten av IPCC 1988 (se faktaruta) gjorde kunskap om koldioxidens och andra klimatgasers inverkan på jordens klimat känd i allt vidare kretsar. Genom FN:s klimatkonvention, som beslutades i Rio 1992 (se faktaruta) inleddes ett internationellt arbete för att öka kunskapen om människans påverkan på klimatet. Systematisk rapportering utvecklades och internationella överenskommelser om åtgärdsprogram förhandlades och överenskoms successivt.

IPCC Factsheet: What is the IPCC?

The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) is the international body for assessing the science related to climate change. The IPCC was set up in 1988 by the World Meteorological Organization (WMO) and United Nations Environment Programme (UNEP) to provide policymakers with regular assessments of the scientific basis of climate change, its impacts and future risks, and options for adaptation and mitigation.

IPCC assessments provide a scientific basis for governments at all levels to develop climaterelated policies, and they underlie negotiations at the UN Climate Conference – the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). The assessments are policy-relevant but not policy-prescriptive: they may present projections of future climate change based on different scenarios and the risks that climate change poses and discuss the implications of response options, but they do not tell policymakers what actions to take.

The IPCC embodies a unique opportunity to provide rigorous and balanced scientific information to decision-makers because of its scientific and intergovernmental nature. Participation in the IPCC is open to all member countries of the WMO and United Nations. It currently has 195 members. The Panel, made up of representatives of the member states, meets in Plenary Sessions to take major decisions. The IPCC Bureau, elected by member governments, provides guidance to the Panel on the scientific and technical aspects of the Panel's work and advises the Panel on related management and strategic issues¹.

IPCC assessments are written by hundreds of leading scientists who volunteer their time and expertise as Coordinating Lead Authors and Lead Authors of the reports. They enlist hundreds of other experts as Contributing Authors to provide complementary expertise in specific areas.

I det följande beskrivs först i kronologisk ordning och mycket översiktligt hur klimatfrågan har tacklats i det trafikpolitiska arbetet från 1960-talet och fram till idag. Därefter följer en avslutande diskussion om hur klimatfrågan i transportpolitiken relaterar till kostnadsansvaret.

1963

Klimatdimensionen behandlas inte i 1953 års trafikutredning och spelar således ingen roll för synen på kostnadsansvaret.

1978/79:

Klimatfrågan finns ännu inte med i detta utvecklingsskede av trafikpolitiken. Sedan mitten av 1960-talet och allt intensivare från 1970-talet och framåt blev miljöfrågorna allt viktigare i den trafikpolitiska diskussionen. Utsläpp av koldioxid räknades dock inte som något som har negativa effekter på hälsa och/eller miljö.

1988:

Detta är det år då FN:s klimatpanel (IPCC) etableras, se faktaruta. Men klimatfrågan påverkar ännu inte trafikpolitiken och kommer inte med i 1988 års politik.

FN:s klimatkonvention (UNFCCC) antogs i Rio 1992 och trädde i kraft 1994.

The United Nations Framework Convention on Climate Change
The UNFCCC is a "Rio Convention", one of three adopted at the "Rio Earth Summit" in 1992. Its sister Rio Conventions are the UN Convention on Biological Diversity and the Convention to Combat Desertification. The three are intrinsically linked. It is in this context that the Joint Liaison Group was set up to boost cooperation among the three Conventions, with the ultimate aim of developing synergies in their activities on issues of mutual concern. It now also incorporates the Ramsar Convention on Wetlands. Preventing "dangerous" human interference with the climate system is the ultimate aim of the UNFCCC

Klimatfrågan mellan 1988 års trafikpolitik och 1997 års transportpolitik

Mellan 1988 års och 1998 års trafik-/transportpolitiska beslut fick klimatfrågan en växande uppmärksamhet inom transportsektorn. Koldioxidavgift på bensin infördes år 1991 enligt vad som framgår av nedanstående urklipp ur Trafikskottets betänkande TU 30 1990/91.

"Ekonomiska styrmedel är alltså viktiga instrument för att förmå transportmarknadens alla aktörer att även beakta transporters miljö- och hälsokostnader. Utskottet vill också erinra om att bensin och dieselolja har belagts med mervärdesskatt fr.o.m. den 1 mars 1990. Vidare infördes en koldioxidskatt på bensin den 1 januari 1991. En höjd bensinskatt med ett motsvarande belopp som denna koldioxidskatt har dock gällt under tiden 1 januari till 31 december 1990. Koldioxidskatt infördes på inrikesflyget den 1 januari 1991, utöver den miljöavgift som funnits sedan 1 januari 1989."

Koldioxidskatten höjdes den 1 januari 1993 och en reviderad svensk koldioxidskatt infördes 1995.

I prop. 1992/93:179 bilaga 2, "Åtgärder mot klimatpåverkan mm." definieras en långsiktig strategi för hur koldioxidutsläppen från trafiken ska reduceras. Denna strategi var en av utgångspunkterna för Trafik- och klimatkommittén (ToK), som beslutades i april 1993. En annan utgångspunkt var att riksdagen beslutat att koldioxidutsläppen år 2000 bör stabiliseras på 1990 års nivå för att därefter minska (SOU 1995:64 sid 17). Ett temporärt mål var att utsläppen från transportsektorn i vart fall inte ska öka till år 2005. ToK:s uppdrag var att ta fram ett samlat förslag till åtgärder som kan reducera trafikens utsläpp av koldioxid. Dessutom skulle kommittén utreda förutsättningarna för att införa miljözoner i vissa tätorter för fordon med nollutsläpp. Kommitténs slutbetänkande, SOU 1995:64 "Klimatförändringar i trafikpolitiken" lämnades i juni 1995.

ToK föreslog höjd drivmedelsskatt som implementeras genom höjning av koldioxidskatten (aa.sid 19). Ett annat förslag var att Sverige i EU skulle driva linjen att drivmedlen beskattas efter innehållet av fossilt kol. Vidare bör Sverige internationellt driva linjen att sjöfart och flyg beskattas som vägtrafiken. Frågan om återföring av den höjda koldioxidskatten för att undvika att hushållens köpkraft minskar diskuterades men inga direkta förslag lades. ToK bedömde också att enbart en koldioxidskatt inte var tillräcklig utan att kompletterande styrmedel skulle behövas. Bl.a. föreslogs en utveckling av systemet med bilarnas

miljöklassning och en översyn av förmånsbeskattningen och reseavdragen (aa s.22-23). När det gäller sektorsvisa miljömål ansåg ToK att dessa bör sättas med utgångspunkt i olika åtgärders samhällsekonomiska kostnader i en iterativ process. (aa. sid 23).

Kommittén beskrev i sitt betänkande de restriktioner beträffande den samlade energibeskattnings utformning som följde av Sveriges medlemskap i EU. Enligt det då gällande mineraloljedirektivet kunde CO₂-skatten inte differentieras efter bränslets kolinnehåll och heller inte med hänsyn till om bränslet baserades på fossilt kol eller icke-fossilt kol. Dock kunde differentiering ske inom ramen för s.k. pilotverksamhet, vilket utnyttjades från svensk sida när det gäller beskattningen av t.ex. etanol som drivmedel. En då pågående revidering av EG:s mineraloljedirektiv kunde eventuellt så småningom ge en öppning för en kombinerad energi- och koldioxidskatt¹⁴ men enligt förslaget tilläts ingen särskild skattenivå för just trafiksektorn vilket ToK föreslår. (aa. sid 161).

Utgångspunkten för kommitténs förslag till beskattning och andra åtgärder är de mål och ambitioner för reduktion av trafikens koldioxidutsläpp som utredningen hade att utgå ifrån snarare än trafikens kostnadsansvar.

Inför utvecklingen av 1998 års transportpolitik fanns således förutom betänkanden från Kommunikationskommittén också betänkandet från Trafik- och klimatkommittén.

Klimatfrågan och kostnadsansvaret i 1998 års transportpolitik

Klimat finns 1998 för första gången med som en viktig dimension vid utformningen av transportpolitiken. Klimataspekten behandlas som en dimension i miljömålet. Miljömål lades för första gången fast för transportsektorn i 1988 års trafikpolitiska beslut. (ref. dir 1993:40 i SOU 1995:64 sid 296) men klimattedimensionen fanns då inte med bland miljömålen. Beträffande fordonsbränslen handlade det 1988 om att påverka transporterens energiförbrukning och det svenska oljeberoendet. (Prop 1987/88:50 sid 49).

Ett etappmål angavs i 1998 års transportpolitik för utsläpp av koldioxid från transporter i Sverige. Etappmålet var att utsläppen av koldioxid från transporter i Sverige bör år 2010 ha stabiliserats på 1990 års nivå (aa. sid 27).

Begreppet "hållbar utveckling" väljs som en viktig utgångspunkt för transportpolitiken 1998. med referens till FN-konferensen i Rio de Janeiro 1992 har också en stark koppling till klimatfrågan. De avvägningar som betonas är nuvarande generation gentemot framtida och den rika delen av världen i förhållande till den fattiga.

Med klimatfrågans inträde väcks också frågan om hur man bör se på koldioxidskatten i samband med kostnadsansvaret och internalisering av trafikens externa marginalkostnader. Koldioxidskatten är ju inte direkt transportpolitiskt motiverad utan avsedd att tillämpas generellt för all fossilbränsleanvändning i alla samhällssektorer och i princip proportionell

¹⁴ jfr ekonomifakta 20171207: "De allmänna energiskatterna infördes under 50-talet. Syftet med dessa har främst varit fiskalt; det vill säga att generera intäkter till staten. I samband med skattereformen 1990/91 infördes koldioxidskatten. Därmed fick energibeskattningen en mer miljöstyrande inriktning.

mot resp. bränsles kolinnehåll¹⁵. Regeringen tar i propositionen inte ställning till om och hur koldioxidutsläppens externa kostnad ska internaliseras genom t.ex. koldioxidskatten utan säger att de externa marginalkostnaderna utom koldioxid bör internaliseras genom energiskatten.

Klimatfrågan och kostnadsansvaret i 2009 års transportpolitiska propositioner

Klimatutmaningen måste tas på största allvar enligt infrastrukturpropositionen. Samtidigt som regeringen konstaterar att transportsektorn bidrar med 30 procent av de svenska utsläppen av växthusgaser betonas också transporternas vikt för ett fungerande samhälle. I propositionen refereras också klimatarbetet inom EU och de klimatmål som sattes år 2007 om 30 procents minskning av EU:s samlade klimatutsläpp till 2020 jämfört med 1990¹⁶ genom energieffektivisering och ökad användning av förnybar energi (s. 17). I propositionen nämns dels att utsläpp av klimatgaser från inrikes transporter ökat mellan 1990 och 2007 med 12 procent medan utsläppen från övriga sektorer minskat med 15 procent under tidsperioden 1990-2006¹⁷. Enligt en prognos från Naturvårdsverket, som refereras, väntas de svenska utsläppen av växthusgaser vara relativt oförändrade till 2020. Det konstateras också att den svenska transportsektorns andel av klimatutsläppen utanför handelssystemet är 40 procent (2008) (s. 17).

Grunder för en omställning till ett klimateffektivt trafiksystem är enligt propositionen (s. 122).

- engagemang bland medborgare och företag
- internationell samverkan
- generellt verkande styrmedel
- riktade styrmedel

Klimatfrågan framträder nu som transportsektorns största utmaning enligt den bedömning som många remissinstanser gör enligt referat i propositionen. Olika åtgärder och kombinationer av åtgärder diskuteras i detta sammanhang utan att någon explicit referens görs till kostnadsansvaret. Regeringen bedömer att koldioxidskatten är det främsta styrmedlet. Detta bör dock kompletteras med mera riktade styrmedel som utsläppskrav och standarder. Regeringen planerar enligt propositionen en översyn av systemet för energi- och koldioxidbeskattning. Regeringen verkar också för en utvidgning av EU:s handelssystem med utsläppsrätter så att också flyget omfattas. (s 124-125). Ett arbete med bindande krav för personbilers utsläpp av koldioxid pågår på EU-nivå (130 g CO₂/fkm år 2012).

¹⁵ I prop.1997/98:56 "Transportpolitik för en hållbar utveckling", sid 154, hänvisas till att en arbetsgrupp inom regeringskansliet ser över hela energibeskattningsystemet med utgångspunkt i den skattemodell som redovisats av skatteväxlingskommittén i SOU 1997:11, en modell som skulle innebära att alla energiprodukter beskattas av summan med fyra olika skattekomponenter nämligen koldioxidskatt, svavelskatt (efter koldioxid resp. svavelinnehåll), energiskatt (till skillnad från idag efter energiinnehåll) och en ny trafik- och miljöskatt som skulle variera beroende på miljöeffekter och andra externa kostnader. Enligt denna modell skulle energiskatten renodlas till att bli en rent fiskal skatt medan övriga komponenter betraktas som miljörelaterade skatter med "fiskala inslag" En ambition är att skapa ett enklare och mera överskådligt system med klarare uppdelning mellan skatternas fiskala och miljöstyrande roller.

¹⁶ Under förutsättning att andra industriländer förbinder sig att göra jämförbara minskningar

¹⁷ Utsläppen av koldioxid från personbilar var dock praktiskt taget oförändrade mellan 1990 och 2007 medan personbilarnas trafikarbete ökat med 15 procent.

Klimatfrågan aktualiserar också nya överväganden och åtgärder när det gäller infrastrukturens utformning och lokalisering, t ex på grund av ökade risker för översvämning, stormfällning av träd etc. (s. 159).

4 Behandlingen av järnvägen i samband med utvecklingen av kostnadsansvaret

Behandlingen av järnvägen i 1963 års politik

Järnvägens problem spelar en stor roll i såväl 1953 års trafikutredning som i 1963 års proposition. Vid denna tid fanns ännu bara ett statligt järnvägsföretag (SJ) med monopol på trafiken (bortsett från ett fåtal privata banor med egen trafik). Att staten skulle ha den fullständiga kontrollen över järnvägsnätet i Sverige var fastlagd politik sedan länge. I proposition från 1853 fastslogs att *"icke några järnvägslinjer i Sverige må anläggas och utföras annorlunda än medelst statens omedelbara försorg och på dess bekostnad"*. (Magnusson, sid 262), en princip som enligt Magnusson kom att gälla i fortsättningen. Finansieringen av järnvägsnätets utbyggnad skedde vid den tiden genom att staten tog upp omfattande obligationslån inte minst i utlandet bl.a. i Tyskland Frankrike.

Utvecklingen från 1910/1920 och de följande decennierna förändrade radikalt järnvägens förutsättningar. Från att ha haft närmast en monopolställning för landtransporter blir järnvägen ett av landsvägstrafiken starkt konkurrensutsatt transportmedel. Detta leder 1953 års trafikutredning till förslag om stora förändringar för järnvägen.

Ett problem var att konkurrens med landsvägstrafik tillsammans med inhemsk migration från glesbygd till städer hade gjort många banor i nätet starkt olönsamma samtidigt som järnvägen hade en trafikeringsplikt. Om statens järnvägar tvingas korssubventionera de trafiksvaga banorna i en situation med konkurrens med landsvägstrafiken tappar järnvägen konkurrenskraft även i de transportrelationer där järnvägstrafiken har förutsättningar att vara företagsekonomiskt bärkraftig.

Valet står mellan att lägga ned de "trafiksvaga" banorna eller att separera dem från den affärsmässigt bärkraftiga delen av järnvägens verksamhet och att därefter på något sätt subventionera dem. Nedläggning rätt av ses som omöjligt med hänsyn till kravet på transportförsörjning men fortsatt korssubventionering skulle underminera järnvägen också för transporter där den har konkurrensförmåga. Lösningen 1963 blir att dela upp järnvägsverksamheten i en affärsmässigt gångbar del och en trafiksvag del som subventioneras av staten, samtidigt som man överlåter till fortsatta utredningar om, hur och när olika bandelar och trafik helt eller delvis kan läggas ned.

Ett annat problem 1963 var järnvägens personalkostnader, speciellt olika sociala komponenter. Dessa kostnader och förmåner hade kunnat växa under järnvägens tidigare monopol men hade nu blivit en alltmera en betungande belastning för järnvägen. I ett kostnadsansvarsperspektiv innebar detta historiska arv att personalkostnaderna för en trafikgren, järnvägen, är betydligt större än motsvarande för landsvägstrafiken, som inte behöver bära detta historiska arv.

Ytterligare ett problem som 1953 års trafikutredning tar upp är de offentliga och för alla enhetliga järnvägstaxorna. Detta system medför en konkurrensnackdel för järnvägen eftersom konkurrerande landsvägsföretag helt kan anpassa sina priser till de öppna järnvägstaxorna i konkurrensutsatta relationer. De enhetliga taxorna ledde också till att järnvägsföretaget inte kunde utnyttja de möjligheter till prisdifferentiering med hänsyn till konkurrensförhållandena, som kan finnas.

För de större och växande urbaniserade områdena ser utredningen emellertid en expanderande järnvägsmarknad öppna sig med stora passagerarflöden. Detta skulle alltså innebära en omorientering av järnvägsverksamheten från ett "universellt" landtransportsystem till ett nät koncentrerat till trafikstarka relationer nationellt för både gods och person samt till utvecklingen av nya lokala järnvägar med stora passagerarflöden i större urbaniseringar.

Järnvägen i den trafikpolitiska utredningen (TPU) som låg till grund för 1979 års trafikpolitik

Vid sidan av frågan om kostnadsansvaret aktualiserades vid utvecklingen av 1979 års trafikpolitik också flera andra frågor med transportpolitisk anknytning, som inte lösts sedan 1963 års trafikpolitik beslutades. Det gällde t.ex. fortsatta problem med järnvägens trafiksvaga bandelar och den eventuella nedläggningen av dessa, fortsatta konkurrensproblem för järnvägen, tillgänglighet för alla till kollektivtrafik, fördelning och omfattning av infrastrukturinvesteringar.

Den del av 1963 års kostnadsansvar som primärt syftar till att finansiera allmänna åtaganden för transportverksamhet eller att ge samhället vissa totala inkomster valde TPU att kalla betalningsskyldighet. Men TPU tillskrev också denna komponent viss betydelse som incitament för effektivitet. För ett affärsverk som SJ utgör, enligt TPU, också kravet ett incitament till att effektivisera och rationalisera verksamheten. För vägtrafiken finns däremot inte någon organisatorisk enhet som svarar för den verksamhet vars kostnader skulle omfattas av en eventuell betalningsskyldighet.

TPU konstaterade att det för bedömning av trafikavgifternas effekter är nödvändigt att ha kunskap om priskänsligheten. Utredningen konstaterar följande:

- Egenpriselasticiteten för vägtrafik är låg
- Egenpriselasticiteten för järnvägstrafik är högre
- Korspriselasticiteten mellan väg och järnväg är låg vilket innebär att prishöjningar för vägtrafik har liten inverkan på järnvägstransporternas omfattning

Trafikpolitiska utredningens analys av järnvägen bygger på SJ:s verksamhet, redovisning och analyser. De totala kostnaderna för SJ uppgick 1976 till 4,1 miljarder kronor varav knappt 1,0 mdr kr var bannätskostnader (drift och underhåll). Samtidigt uppgick den beräknade summerade marginalkostnaden (med då identifierade kostnadskomponenter) för SJ:s järnvägstrafik till ca 400 mnkr. Detta innebär enligt utredningen att järnvägstrafiken i större utsträckning än vägtrafiken belastas med infrastrukturens fasta kostnader. Mot den bakgrunden bedömer utredningen att en avlastning av SJ med en del av de fasta infrastrukturkostnaderna skulle göra det möjligt för SJ att sätta priser mera i linje med marginalkostnaderna. Utredningen analyserade olika prissänkingsmodeller och kom fram

till att det är möjligt att uppnå betydande effektivitetsvinster med ett begränsat tillskott av medel genom att välja dessa prismodeller på ett lämpligt sätt. Utredningen diskuterar också olika detaljer i sådana prissättningssystem men landar i slutsatsen att det bör vara upp till SJ att komma med detaljerade förslag till tillskottsmedel och att föreslå förändringar av taxsystemet (s 16).

Utredningen vill även slopa kostnadsansvaret "i äldre bemärkelse" för järnvägen men betonar, som nämnts ovan, att kravet att intäkterna ska täcka kostnaderna är ett viktigt incitament att rationalisera och effektivisera verksamheten. Intäkterna behöver emellertid inte bara bestå av avgifter på resenärer och transportköpare utan kan även vara olika typer av ersättningar från stat och kommun ("kollektivbiljett").

Utredningen pekar också på att ett gemensamt kostnadsansvar¹⁸ för landtransporterna skulle kunna övervägas. Finansierande avgifter skulle då bli en fråga om avvägning mellan väg och järnväg. Detta skulle öppna för att ta ut högre finansierande avgifter på vägtrafiken vilket skulle kunna ge en effektivitetsvinst enligt utredningens beräkningar.

Enligt utredningen bör SJ avlastas fasta kostnader till ett belopp som uppgår till minst 300 mnkr i 1976 års penningvärde, eventuellt mera, men utredningen anser sig inte med precision kunna bedöma det samhällsekonomiskt motiverade beloppet. Finansieringen av detta belopp bör enligt utredningen bedömas utifrån effektivitetsförluster och fördelningspolitiska konsekvenser av alternativa finansieringsmöjligheter. Av detta följer att utredningen ändå avvisar ett gemensamt kostnadsansvar för landtransportsektorn, vilket ju hade betytt att finansieringen skulle ske via vägavgifter eventuellt i kombination med järnvägsavgifter.

Utredningen föreslår alltså att det trafikgrensvisa kostnadsansvaret slopas. Utredningens egna analyser och den faktiska utvecklingen, har visat att ett sådant ansvar inte leder till samhällsekonomisk effektivitet. Det väsentliga för effektivitet är enligt utredningen att trafikavgifterna anpassas till de samhällsekonomiska marginalkostnaderna för varje enskild transport. Med denna utgångspunkt blir enligt utredningen järnvägens då gällande kostnadsansvar inte acceptabelt. Samtidigt understryks betydelsen av det effektivitetsincitament som ligger i att järnvägen balanserar intäkter och kostnader. De kostnader som ska balanseras av intäkter måste då vara kostnaderna för själva trafikeringen inklusive rullande materiel mm. förutsatt att utnyttjandet av järnvägens infrastruktur belastar järnvägen med enbart marginalkostnaden. Utredningen betonar att intäkterna omfattar inte bara biljett- och transportuppdragsintäkter utan även kan omfatta medel som betalas som stöd för att viss transportservice ska erbjudas.

Järnvägen har enligt utredningen på grund av sin kostnadsbelastning ett ovedersägligt handikapp i förhållande till landsvägstrafiken med fjärrtrafikbussar, privatbilar och långväga lastbilstrafik, ett handikapp som enligt utredningen måste lättas för att järnvägen också i framtiden ska kunna utvecklas de uppgifter den behövs för i ett framtida samhälle.

¹⁸ Gemensamt kostnadsansvar måste rimligen här tolkas i "äldre bemärkelse".

I ett tidigare betänkande föreslog utredningen en förstärkt övergripande planering. Utredningen befarar att olika bedömare kommer att anse att dess förslag inte ingriper förväntat hårt mot vissa delar av vägtrafiken, men tror att de särskilda åtgärderna mot biltrafik i tätort, förutsättningar för bättre utvecklad och konkurrenskraftig järnvägs- och annan kollektivtrafik tillsammans med kommunala åtgärder ska leda till en rimlig balans.

1979, propositionen

Järnvägen får en omfattande behandling i propositionen. Bland de frågor som tas upp märks behandlingen av det trafiksvaga bannätet, investeringar och utveckling av bannätet samt taxe- och rabattfrågor. Då propositionen skrivs kvarstår betydande underskottsproblem för järnvägen och dåligt kapacitetsutnyttjande och olönsamhet i stora delar av järnvägsnätet. Det är också tydligt att den 1963 förordade decentraliseringen av trafikbesluten inte slagit igenom fullt ut när det gäller SJ:s prissättning. I stort följer propositionen när det gäller järnvägen TPU:s förslag, men går inte riktigt lika långt när det gäller kostnadsavlastningar för SJ. Detta kan ses i ljuset av att det statsfinansiella läget var mycket pressat vid denna tid.

Kollektivtrafiken, särskilt kollektivtrafiken i tätorter, får också ett relativt stort utrymme i propositionen. Diskussionen baseras bl. a. på resultat från utredningen KOLT ("*Utredningen om kollektivtrafik i tätort (KOLT)*", Stockholm 1975). I detta sammanhang ifrågasattes från olika håll lämpligheten av att använda vägskattemedel för att finansiera stora regionala spårsatsningar.

Långsiktig nationell och regional investeringsplanering och regional trafikplanering får ett betydande utrymme. Propositionen föreslår att olika åtgärder vidtas för att uppnå en bättre samordning mellan de fyra trafikverken i den långsiktiga investeringsplaneringen. Det gäller bl.a. att undvika dubbelinvesteringar. För att uppnå detta syfte krävs en bättre utvecklad prognosverksamhet (s. 147), vilket föranleder till bildandet av den nya myndigheten Transportrådet (TPR).

Järnvägen 1988

Kapitlet om järnvägen (kap 7 i prop 1987/88:50, sid 97) inleds med följande ord: "*Järnvägstrafiken har sedan en längre tid allvarliga problem... återspeglas i minskade marknadsandelar, växande ekonomiska underskott samt otillräcklig investerings- och underhållstakt*". Staten har därför under lång tid tvingats gå in med olika stöd- och rekonstruktionsåtgärder. Enligt propositionen har detta lett till att järnvägen som energisnålt och miljövänligt transportmedel inte har kunnat tas i anspråk i önskvärd omfattning (aa. sid 96). Trots en serie av omorganisationer, strukturplaner och järnvägspolitiska beslut under 1980 talet enligt principerna i 1979 års trafikpolitiska beslut har de bakomliggande problemen för järnvägen i stort kvarstått.

Enligt en prognos i propositionen väntades resultatbristen år 1990 för järnvägen bli 1,7-1,8 miljarder kronor; inklusive statens ersättning till SJ för köp av trafiktjänster skulle resultatbristen bli mer än tre miljarder kronor (aa. sid 96). SJ:s möjligheter att återhämta olika eftersläpningar i investeringar och underhåll är enligt propositionen obefintliga med gällande kostnadsansvar, regler för avskrivning, personalkostnader etc.

Mot bakgrund av de ovan beskrivna problemen föreslås att en vägmodell införs för järnvägen som innebär att staten tar ansvar för infrastrukturen (sid 98). SJ delas i ett affärsverk SJ med ansvar för trafiken och en ny myndighet, banverket med ansvar för infrastrukturen. För persontrafiken delas järnvägsnätet i stomjärnvägar för interregional trafik där SJ har trafikeringsrätten och länsjärnvägar, där trafikhuvudmännen har trafikeringsrätten för persontrafik och SJ för godstrafiken. Genom dessa och andra åtgärder förutsöks i propositionen (s.100) att *"SJ skall utvecklas till modernt, effektivt och kundinriktat tågtrafikföretag med sådan lönsamhet att det kan överleva av egen kraft"*.

Genom bildandet av banverket dyker en hel del ekonomiska frågor som på olika sätt relaterar till kostnadsansvaret upp.

Planeringen av investeringar och underhåll för järnvägsinfrastrukturen ska enligt propositionen ske på samhällsekonomiska grunder och på ett sätt som tryggar ett regionalt inflytande.(aa. sid 118). Kunskaper och erfarenheter från motsvarande planering för vägväsendet bör utnyttjas. Banverket bör som en huvuduppgift ha att ta fram en tidsprioriterad investeringsplan för hela bannätet. SJ eller trafikhuvudmännen ska dock ha möjlighet att med egna medel bekosta en tidigareläggning av investeringsprojekt. (aa. sid 120).

Enligt 1988 års politik ska företag som driver trafik på statliga järnvägar betala fasta och rörliga avgifter för att utnyttja infrastrukturen. De rörliga avgifterna ska "anpassas till" (prop. 1987/88:50 s. 126) de beräknade kortsiktiga marginalkostnaderna för järnvägstrafiken. Regeringen fastställer årligen efter förslag av banverket genomsnittliga rörliga avgifter som sedan kan differentieras ytterligare av banverket med hänsyn till marginalkostnadernas faktiska variation.

Fasta avgifter ska beräknas för varje fordon analogt med fordonsskatten för den tunga landsvägstrafiken. Enligt propositionen saknas dock förutsättningar för att inom ramen för fullt kostnadsansvar finansiera infrastrukturen. Detta innebär att de allmänna principerna för kostnadsansvaret bara delvis kan tillämpas för järnvägstrafiken. (aa. sid 128). I anslutning till detta sägs också att de avgifter som kommer att tas ut inte täcker statens kostnader för infrastrukturen.

De 1988 beräknade avgiftsrelevanta (trafikberoende) summerade marginalkostnaderna består av följande poster i mnkr (1987 års penningvärde):

Trafikberoende underhållskostnader	195
Summerade avgiftsrelevanta olyckskostnader	165
Miljökostnader	15
Malmbanan totala summerade avgiftsrelevanta kostnader	25
Trängselkostnader har inte kunnat beräknas	-
Summa (summerar ej enl. tabellen men anges enl. prop. sid 127)	397

Enligt förslagen i propositionen beräknas för 1989 de fasta avgifterna uppgå till 451 mnkr och de rörliga avgifterna till 439 mnkr dvs. totalt 890 mnkr. Statens anslag till banverket för drift, underhåll och reinvesteringar för budgetåret 1988/89 beräknas till 2455 mnkr. Till

detta kommer nyinvesteringar samma budgetår på ca 520 mnkr. (aa. sid 136). Det är uppenbart att summan av fasta och rörliga avgifter för banutnyttjande är långt mindre än statens utgifter.

Järnvägen 1998

Den från 1988 förändrade principiella modellen för kostnadsansvarets utformning genomförs konsekvent för järnvägen. De (trafikföretags-) externa marginalkostnaderna kan nu, enligt propositionen beräknas med god precision, och dessa beräkningar ligger till grund för banavgifterna, som alltså nu blir helt rörliga. De tidigare fasta avgifterna för vagnar och lok avskaffas. Införandet av detta system medför en kostnadsavlastning på ca 700 mnkr/år för järnvägstransporter jämfört med tidigare system från 1988 då ju kostnadsansvaret också omfattade kostnader för infrastrukturen, som inte var trafikberoende. Investeringar i järnvägar och järnvägens fasta kostnader ska nu helt finansieras med anslag över statsbudgeten. En teknisk justering innebär att en del av de SMK-baserade banavgifterna disponeras direkt av Banverket för drift och underhåll, vilket kompenseras med motsvarande anslagsminskning.

En annan nyhet i denna proposition är att regeringen föreslår att energi- och koldioxidkatt från den 1 januari 1999 ska tas ut på bränsle som används för järnvägsändamål (prop.1997/98:56 sid. 111).

Järnvägen 2001/2002

För järnvägen aviseras en översyn av banavgifterna så att de bättre speglar marginalkostnaderna och att avgifterna även är i överensstämmelse med den då nyligen antagna europeiska järnvägslagstiftningen, som föreskriver marginalkostnadsbaserade avgifter. Särskilt noterbart är att frågan om en effektiv prissättning av tågägen nu aktualiseras för svensk del. Motsvarande initiativ tas för flygets del genom att frågan om införande av tidsdifferentierade flytplatsavgifter nu tas upp till diskussion. Något förvånande, i ljuset av bedömningen 1998, är att den tidigare beräkningen av järnvägens marginalkostnader nu kritiserar.

En aspekt som betonas är att valet av investeringsobjekt för väg och järnväg ska baseras på *"samhällsekonomiska bedömningar med utgångspunkt i de transportpolitiska målen"* och att samtliga väg- och järnvägsinvesteringar som helt eller delvis finansieras med statliga medel bör prövas inbördes oavsett finansieringsform. I utlåtande från Trafikutskottet sägs också att kraven på granskning av det samhällsekonomiska beslutsunderlaget inte bör sänkas och att det politiska inflytandet över planeringsprocessen inte bör minska.

Regeringen föreslår i propositionen att den planeringsram, som riksdagen beslutar om, utvidgas till att omfatta alla åtgärder som är relevanta att väga emot varandra inom Vägverkets och Banverkets resp. ansvarsområde dvs. drift, underhåll, investeringar och sektorsuppgifter samt kostnader för räntor och amorteringar av de två verkens lånefinansierade investeringar. En möjlig svårighet här är att underhållsåtgärdernas effekter inte alltid är lätt att kvantifiera.

Järnvägen i propositionen "Moderna transporter" 2006

Regeringen bedömer återigen att kunskaperna om järnvägens marginalkostnader bör utvecklas för att tillsammans med långsiktiga transportpolitiska hänsyn ligga till grund för framtida banavgifter. Banverkets utvecklingsarbete och verkets bedömningar av relevant forskning bör redovisas till regeringen.

I remissreferatet (SOU 2005/06: 160 sid 147) noteras att SIKA efterlyser ett ställningstagande om vilken kvalitet hos marginalkostnadsunderlaget som bör krävas för att en marginalkostnadskomponent ska prissättas enligt marginalkostnadsprincipen.

Man kan inom parentes notera att denna fråga har varit med i diskussionen om kostnadsansvaret åtminstone sedan början av 1970-talet; ofta har bristande kvalitet i marginalkostnadsunderlaget varit motiv för att avstå ifrån att inkludera en viss komponent i underlaget för prissättning.

Diskussionen om järnvägens kostnadsansvar och avgifter påverkas av publiceringen av EU:s järnvägsdirektiv (2001/14/EG) som bl.a. sätter upp gemensamma ramar för avgifter för utnyttjande av infrastrukturen. Från direktivet citeras i propositionen; nämligen att banavgifterna skall fastställas till *"den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs"*. Den svenska tolkningen av detta är att banavgifterna ska motsvara den samhällsekonomiska marginalkostnaden. Ett påslag kan enligt direktivet tillåtas om sådana påslag inte snedvrider marknaden så att den samhällsekonomiska effektiviteten eftersätts och transporter förs över till andra transportslag. (aa. s. 148).

EG-direktivet implementerades i svensk rätt genom järnvägslagen (2004:519).

Precisionen i speglingen av marginalkostnaderna för järnvägen på detaljnivå diskuteras i propositionen (s. 148). Först konstateras att det nu i Sverige finns ett hyggligt underlag betr. järnvägstrafikens marginalkostnader men att brister fortfarande finns t.ex. när det gäller trafikens betydelse för reinvesterings- och bullerkostnader men även för olyckor och trängsel. Regeringen anser dock att tillämpningen av marginalkostnadsprincipen kräver ett visst mått av schablonisering, *"Ett avgiftssystem kan inte ta hänsyn till alla detaljer utan måste med nödvändighet utformas mera generellt"*. Av nämnda EG-direktiv framgår också att avgifterna får fastställas på en genomsnittsnivå beräknad på en rimlig spridning av järnvägstrafik.

Ekonomistyrningsverkets påpekande att de förväntade effektivitetsvinsterna av att utveckla avgiftssystemet bör överstiga de administrativa kostnaderna delas av regeringen

Järnvägens kostnadsansvar och avgifter i 2009 års propositioner – infraprop. och målprop.

Järnvägsinvesteringarna finansieras huvudsakligen genom anslag. Banavgifterna ska enligt Järnvägslagen tas ut enligt marginalkostnadsprincipen med vissa undantag. Ett sådant används för Öresundsförbindelsen. Indirekt omfattas järnvägen delvis av EU:s handel med utsläppsrätter genom att elproduktion ingår i systemet med utsläppshandel. Diesel som används av järnvägen är nu befriad från energi- och koldioxidskatt (dessa skatter infördes för

järnvägen 1998 enligt vad som framgått ovan) och el som används av järnvägen är befriad från energiskatt, det senare eftersom elproduktionen ingår i EU:s handelssystem.

Frågan om det lågtrafikerade bannätets fortsatta utveckling har varit med länge i den trafikpolitiska diskussionen. I propositionen sägs att dessa banor har en viktig matarfunktion och Banverket m.fl. uppmanas att gemensamt analysera vilka banor som ur ett samhällsekonomiskt perspektiv bör rustas upp resp. vilka som bör läggas ned. (sid 158).

5 Kostnadsansvaret och frågan om näringslivets konkurrenskraft

Näringslivets konkurrenskraft (1963)

Någon speciellt avgränsad diskussion om denna fråga har jag inte funnit i underlaget till 1963 års trafikpolitik. Indirekt kommer dock frågan upp genom att transportsystemets effektivitet och kostnader påverkar näringslivets konkurrenskraft och därmed får betydelse för den samlade produktionens kostnader samt för svenska produkters och tjänsters konkurrenskraft i relation till andra länders. Det förhållandet att 1953 års trafikpolitiska utredning anser att kostnadsansvaret inte nödvändigtvis ska gälla fullt ut för utrikes sjöfart och flyg kan tolkas som ett hänsynstagande till svenska utrikestransporters konkurrensförmåga i relation till utländska aktörer.

Näringslivets konkurrenskraft 1979 (TPU samt propositionen)

Denna fråga spelar ingen framträdande roll i 1979 års trafikpolitik. Den behandlas bara i generella termer. För vägtrafiken betonas t.ex. att avgiftsättningen inte enbart kan få bestämmas av syftet att nå ett effektivt utnyttjande av den vid varje tillfälle befintliga trafikapparaten. Man måste även ta hänsyn till energipolitiska, regionalpolitiska och näringspolitiska mål.

1988

Nu får frågan om näringslivets konkurrensförmåga ett större utrymme.

För järnvägens del betonas att ett fullt kostnadsansvar inte kan utkrävas på grund av järnvägens betydelse för nationella och internationella transportförsörjningen (prop. sid 128). Den stora satsning på kombitrafik som görs motiveras dels med att den kan sänka näringslivets transportkostnader generellt dels kan ge en positiv påverkan på det svenska näringslivets konkurrenskraft genom att hjälpa till att kompensera för långa svenska transportavstånd. (prop. sid 147). Förutsättningarna för detta växer om även länder på kontinenten satsar på stimulans av kombitrafik, vilket framförs som en förhoppning i propositionen. För att få en attraktiv prissättning av kombitrafiken bör utgångspunkten vara kostnaderna för motsvarande lastbilstransport. Kombivagnar belastas därför bara med rörlig banavgift, inte med fast. (prop. sid 151). Banavgiften för kombitrafiken kommer att, efter de förändringar som föreslås, bara uppgå till ca fem procent av transportens pris och får därför enligt propositionen liten betydelse för valet av transportlösning. (prop sid 152).

EG:s beslut om ökad liberalisering av den internationella lastbilstrafiken år 1992 bedöms i propositionen komma att öka lastbilsandelen och ytterligare minska järnvägens marknadsandel om inga åtgärder vidtas för att stärka järnvägens konkurrenskraft.

Fortsatt rationalisering av malmbanan i samarbete med Norge syftar till att behålla goda konkurrensförutsättningar för den svenska järnmalmsexporten.

Europeisk transportkonkurrens och industriell konkurrenskraft

Det är enligt 1988 års politik angeläget att det inte råder väsentliga skillnader i villkoren för utförande av transporterna mellan svenska och andra europeiska länders transportföretag. Om så ske kan snedvridningar och kostnadsfördyringar, som belastar den svenska utrikeshandeln uppstå, vilket kan få svåra återverkningar på svensk industriell konkurrenskraft. (prop. sid 360-361). En gemensam grundsyn behöver därför utvecklas i den del av transportpolitiken som gäller de internationella transporterna. Ett medel är en friare transportmarknad inom EG där transportföretagen i EG:s olika länder kan konkurrera på likartade villkor. Viktiga åtgärder är enligt propositionen harmonisering av beskattningsregler och avgiftsformer. De viktigaste skillnaderna mellan länderna gäller vägtrafiken där praktiskt taget alla europeiska länder har såväl skilda system som beskattningsnivåer. Till det som skapar skillnader kan också räknas reglering av arbetstider, tillträdesvillkor, restriktiva kvoterings i olika länder för att skydda nationella transportföretag. (prop. sid 361).

Utveckling av infrastrukturen är viktig för de internationella transportkedjorna. Färjehamnar och Öresundsförbindelsen nämns som viktiga exempel som var föremål för närmare analys då propositionen skrevs.

Frågan om den svenska trafikpolitikens relation till EG:s trafikpolitik behandlas också i propositionen. I ett underlagsmaterial (Ds K 1987:1, "Sverige och EG – samordning eller inte av Sveriges och EG:s trafikpolitik") har två alternativa scenarier skisserats, Sverige-modellen respektive EG-modellen. Den förra innebär att Sverige försöker fortsätta att driva en egen trafikpolitik, medan den andra innebär att Sverige utvecklar en trafikpolitik som står i samklang med trafikpolitiken inom EU. Enligt underlagsmaterialet skulle ett val av Sverige-modellen kosta den svenska ekonomin 440 mnkr årligen på grund av fem procent högre fraktkostnader än vad som vore möjligt med EG-modellen.

Ett arbete med avreglering av den internationella lastbilstrafiken inom EU pågick då propositionen skrevs. Regleringen genom fördelning av trafikrättigheter väntades dock fortsätta att gälla i viss utsträckning. För svensk del är det enligt propositionen viktigt att bevaka att också svenska transportföretag successivt får del av vidgade trafikrättigheter (prop. sid 370).

Om Sverige väljer EG-alternativet för trafikpolitikens utveckling kommer troligen krav att resas på att det svenska vägtrafikskattesystemet harmoniseras med EG:s framtida system. EG hade vid denna tidpunkt (1988) t ex inte ett kilometerskattesystem och den totala svenska vägtrafikskattenivån låg i paritet med de högsta inom EG. Regeringen förutskickar därför att EG-alternativet kan medföra förändringar av den svenska vägtrafikbeskattningen.

Näringslivets konkurrenskraft 1998

Propositionen tar i flera olika sammanhang upp nödvändigheten av att ta hänsyn till svenska transportföretags (och även andra företags) internationella konkurrensförutsättningar då skatter och avgifter bestäms. Detta, tillsammans med t.ex. inkomstfördelning anges som skäl att ibland gå ifrån principen om full internalisering av de externa kostnaderna. Påverkan på svenska åkeriers konkurrenskraft tas upp särskilt i ljuset av de då nya EU-reglerna om cabotage.

2006 moderna transporter – näringslivets konkurrenskraft

Regeringen pekar på att den internationella utvecklingen, t ex utvidgningen av EU till EU 25 väntas leda till ett mera omfattande handelsutbyte med en vidgad krets av länder. Detta väntas få stor betydelse för de internationella transporternas omfattning och struktur, såväl person- som godstransporter. Mot denna bakgrund betonas att betydelsen av gemensamma regelverk och samarbete på transportområdet och inom EU blir allt större. De stora transportavstånden inom Sverige och Sveriges geografiska läge ställer enligt regeringen särskilda krav på säkra och effektiva transporter och logistiksystem. Detta betyder att vid tillämpningen av kostnadsansvaret kan internationella beroenden och gränsöverskridande externa effekter behöva analyseras och beaktas, men detta får inte medföra en lägre grad av måluppfyllelse när det gäller miljökvalitetsmålen eller det transportpolitiska etappmålet om utsläpp av växthusgaser. (aa. sid 141).

Regeringen betonar också att det är viktigt att fortsätta arbetet med att utveckla gemensamma och internationellt gångbara metoder för beräkning av alla typer av externa effekter. Detta betyder dock inte att samma priser ska tillämpas i olika länder. (aa. sid 142).

För att undvika att trafikrelaterade skatter/avgifter, som i och för sig kan leda till teknisk utveckling, försvårar för svensk produktion, som ofta har stort innehåll av transport/logistik, att hävda sig internationellt diskuteras möjligheten att "frikoppla" t.ex. vissa industrisektorer med starka internationella beroenden från delar av de trafikrelaterade skatterna. Härigenom skapas enligt regeringen utrymme för att driva en mera ambitiös politik inom områden där motsvarande starka internationella beroenden saknas (aa. sid 142).

Regeringen vill också driva på det internationella arbetet för harmonisering av prissättning av gränsöverskridande externa effekter "på en miljöstyrande nivå".

Undantag från marginalkostnadsprincipen bör även kunna göras av näringspolitiska och regionala utvecklingspolitiska skäl (aa. sid 143). I detta sammanhang upprepas dock att detta inte får leda till att miljömålen inte nås. Synbarligen ges miljömålen en särställning.

Regeringen flaggar upp för införandet av en kilometerskatt för tunga lastbilar. Primärt motiveras inte denna åtgärd med kostnadsansvar/internalisering utan med de transportpolitiska delmålen (miljökvalitetsmålen) "Begränsad klimatpåverkan" och "Bara naturlig försurning" (sid 144). Den revidering av Eurovinjettdirektivet som pågick då propositionen skrevs ger enligt regeringen förutsättningar och sätter ramarna för införande av ett effektivt kilometerskattesystem. Ett införande är dock inte aktuellt innan en analys gjorts av effekter på regioner och näringar samt (den eventuella) skattens detaljerade utformning. Om dessa analyser inte visar på orimliga konsekvenser kommer regeringen att

föreslå att en kilomterskatt införs för svenska och utländska lastbilar. En teknisk specifikation för implementering av skatten måste också göras. Regeringens bedömning är att ett ställningstagande till införande av kilometerskatten ska kunna ske våren 2007.

Vägtrafikskatteutredningen föreslår i sitt slutbetänkande SOU 2004:63 en miljödifferenterad fordonsskatt och även en miljöinriktad fordonsskatteomläggning för tunga fordon som innebär att de flesta tunga fordon som uppfyller de senaste avgaskraven eller kommande avgaskrav får sänkt skatt. Dessa förslag ter sig kanske närmast som miljöinriktade men de har också enligt utredningen ett näringspolitiskt syfte att förbättra den svenska åkerinäringens konkurrenssituation.

6 Tätorts-/landsbygd dimensionens betydelse för kostnadsansvarets utformning

1963 års trafikpolitik enligt trafikpolitiska utredningen

Denna aspekt behandlas på två sätt i 1953 års trafikpolitiska utredning.

För det första betonas att en tillfredsställande transportförsörjning ska upprätthållas för hela landet och att detta kan komma att kräva både subventioner och konkurrensregleringar, det senare för att hålla nere subventionsnivåerna. Utredningen är generellt skeptisk till subventioner men inser att de ibland kan vara nödvändiga för att klara transportförsörjningen. Utredningen bedömer dock att behovet av subventionerad och/eller reglerad trafik sannolikt kommer att minska i takt med bilismens framväxt.

För det andra betonar utredningen att på kostnadsansvaret grundade i tid och rum likformiga skatter och avgifter kan leda till problem i storstadsområden. Vid de nationellt enhetliga skatte- och avgiftsnivåerna kan efterfrågan på väg- och gatutrymme bli så stor i storstadsområdena att skatteintäkterna från trafiken långt ifrån räcker för att täcka kostnaderna för den kapacitet (vägutbud) som skulle krävas för att möta den efterfrågan som uppkommer. Utredningen diskuterar då olika möjligheter, t ex avgiftsdifferentiering, som skulle kunna uppfattas som en antydning om ett behov av trängselskatter/bompengar och eller olika trafikregleringar. Dessa problem och möjligheter utvecklas dock inte närmare.

1979 års trafikpolitiska proposition

Den av TPU föreslagna regionala differentieringen av bensinskatten avvisas. Även kommunal bensinskatt avvisas av olika lagtekniska skäl. Frågan om möjliga sätt att ta ut högre avgifter för tätortstrafik bör enligt propositionen utredas vidare.

1988 – Tätort/landsbygd dimensionens betydelse vid utformningen av kostnadsansvaret.

När det gäller storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö pekar propositionen (s. 81ff) på de stora trafikökningarna, speciellt biltrafiken. Stora kapacitetshöjande investeringar verkar behövas. En viktig utgångspunkt när det gäller att åstadkomma samordnade lösningar mellan kollektivtrafik och biltrafik är att vägtrafiken ska betala för sina samhällsekonomiska marginalkostnader. Men eftersom de rörliga avgifterna ska anpassas till landsbygdsförhållanden krävs särskilda åtgärder för att lösa tätortsproblemen.

Propositionen anger att förutsättningen för att komma till rätta med storstadsområdenas växande trafik- och miljöproblem är att finansieringsfrågorna kan lösas. För att finansiera en del av åtgärderna nämns möjligheten att införa områdesavgifter, möjligen också andra ekonomiska styrmedel t ex biltullar. Kunskapen om sådana system och deras effekter är dock vid denna tid begränsad och ytterligare utredning behövs. Ekonomiska styrmedel för användning av mera miljövänliga fordon diskuteras också.

1998 – Tätort/landsbygd dimensionens betydelse vid utformningen av kostnadsansvaret

I ingressen sägs i propositionen att *”generella styrmedel som används för att genomföra kostnadsansvaret ska baseras på trafikförhållanden som är representativa för landet som helhet”* Prissättningsproblem som kan finnas i vissa områden (t.ex. storstäder) ska kunna behandlas i särskild ordning. Trots vad som sägs i ingressen sägs emellertid i texten (prop. 1997/98:56, sid 45) *”bör nivån på generella skatter och avgifter inom vägtrafiken bestämmas med hänsyn till effekterna för landsbygdstrafiken.”*

Regionala fördelningseffekter nämns också som aspekter som tillsammans med effektivitet och andra samhällsmål måste vägas in i en samlad politisk avvägning av prispolitiken inom transportområdet.

7 Skatter eller avgifter. Terminologisk eller reell skillnad?

Särskilt vid utveckling av politik som i detta fall transportpolitiken skulle man kunna föreställa sig att det vore ändamålsenligt med en konsekvent terminologi för pålagor av olika slag. En vanlig distinktion mellan skatter och avgifter framgår av följande (källa: Wikipedia 20171230):

”Man skiljer i strikt mening mellan skatter och avgifter. Skatter betalas av alla oavsett om de utnyttjar nyttigheterna eller inte, utan direkt koppling till särskild motprestation. Avgifter är däremot kopplade till en motprestation och tas ut av den som utnyttjar tjänsterna.[2] Gränsen mellan skatter och avgifter är något flytande.[3][2] Arbetsgivaravgifter är exempelvis trots namnet delvis skatt (bland annat ingår allmän löneavgift) och den kommunala fastighetsavgiften i Sverige är i rättslig mening en skatt. Ett annat exempel är trängselskatt i Stockholm; trängselskatten var från början avsedd att kallas trängselavgift, men sedan Lagrådet påpekat att förslaget juridiskt inte kunde kallas avgift ändrades ordet till trängselskatt. Exempel på avgifter är de avgifter man betalar för ett läkarbesök, ett pass eller en förskoleplats.”

Någon tydlig distinktion mellan skatter och avgifter upprätthålls inte alls i det material om kostnadsansvaret som analyserats. Skatter som sätts för att bäras av transportverksamhet inom ramen för kostnadsansvaret kallas ibland också avgifter. En hypotes är att begreppet avgift kan ha förts vidare i trafikpolitiken från den tid då vissa offentliga pålagor på trafiken var specialdestinerade som så kallade automobilskattemedel.

I 1988 års underlag tycks begreppet avgifter användas genomgående i relation till kostnadsansvaret medan skatter och avgifter används omväxlande om pålagor som inte är trafikpolitiskt motiverade.

En mycket kortfattad diskussion av distinktionen mellan skatter och avgifter förs i Ds K 1993:22 (Jansson, JO, sid 11). Jansson tar som exempel kommunalt beslutade biltullar i en

stad och menar att dessa skulle kunna ses som en avgift om inflytande medel öronmärks för finansiering av bestämda väginvesteringar. Detta är dock enligt Jansson i sak inget lyckat recept eftersom avgifter som sätts utifrån ett visst finansieringskrav riskerar att avvika ifrån marginalkostnaden och alltså leda till en felaktig trafikfördelning och kanske på sikt också en felaktig inriktning och omfattning av investeringar. Den senaste tidens utveckling av trängselskatternas roll i Stockholm och Göteborg som finansieringskälla för omfattande investeringsprogram aktualiserar på nytt den frågeställning Jansson tog upp 1993.

Definition av skatt (Wikipedia 2018-01-01)

”Skatt är en lagstadgad skyldighet att betala ett belopp till staten eller annat samhällsorgan, som åläggs fysisk person eller juridisk person utifrån dennes förehavanden, utan direkt koppling till motprestationer från betalningsmottagaren. Det främsta syftet brukar vara att finansiera offentlig sektor. Skatten kan också ha andra syften, såsom att jämna ut inkomster eller påverka personers handlingar med hjälp av ekonomiska incitament”

Utifrån denna definition förefaller det som om den absoluta huvuddelen av de olika pålagor som berörts i denna PM borde kallas skatt. Bro- och tunnelavgifter liksom ersättning som betalas för parkering verkar vara några av ett fåtal exempel inom det transportpolitiska området på något som formellt sett borde kallas avgift.

En lättillgänglig diskussion om distinktionen mellan skatt och avgift finns i en uppsats av Andreas Björk (Björk, A, *”Skatt och avgift, gränsdragning i teori och praktik”*, Lund 2006) När det gäller hur beslut om en statlig pålaga kan fattas – av riksdagen, regeringen eller myndighet, spelar benämningen ”skatt” eller ”avgift” ingen egentlig roll, utan avgörande är frågor om motprestation och tvångsmässighet.

Grunderna för beslut om statliga skatter och avgifter finns i regeringsformen (SFS 1974:152). Där sägs i nionde kapitlet (Finansmakten) första paragrafen:

”Riksdagen beslutar om skatter och avgifter till staten samt om statens budget. Lag (2010:1408)”

Oavsett om en statlig pålaga kallas skatt eller avgift är det således riksdagen som beslutar.

I samband med att trängselskatt infördes i Stockholm fördes en omfattande diskussion om denna pålaga rätteligen borde benämnas skatt eller avgift. Som bekant blev det slutliga resultatet att benämningen ”trängselskatt” kom att gälla. Motiveringen bakom detta val, som refereras av Björk (a.a.) sid 32, är illustrativ för vilka kriterier regeringen anser avgörande för en pålagas klassificering som skatt eller avgift:

”Regeringen motiverar sitt ställningstagande enligt följande. Det gatu- och vägnät som omfattas av pålagan har redan finansierats av skattemedel. Syftet med pålagan är inte att uppföra och underhålla gator och vägar utan av miljökäl och för att minska trängseln genom att reglera trafiken. Något direkt vederlag från det allmännas sida gentemot den som betalar pålagan går inte att urskilja. De motprestationer som skulle kunna komma i fråga har redan utförts i och med att det aktuella vägnätet redan uppförts och ställts till medborgarnas förfogande. Det finns enligt regeringen inget utrymme för att bedöma den aktuella pålagan som något annat än en skatt och då som en punktskatt. Det är enligt regeringen uteslutet att försöka konstruera något slags bild av konkret och direkt motprestation för pålagan. Utformningen skall därför ske med

utgångspunkt i vad som enligt RF gäller för skatt. Någon anledning att benämna pålagan något annat än trängselskatt finns enligt regeringen inte. Då kommuner inte får beskatta andra än sina egna medlemmar måste trängselskatten, för att vara verkningsfull, konstrueras som en skatt till staten.”

8 Kostnadsansvaret och terminalerna

Generellt sett handlar kostnadsansvaret om olika trafikanters och trafikföretags ansvar för det allmännas kostnader samt för externa kostnader för miljö, olyckor mm. som sammanhänger med trafikering och användning av infrastrukturen. Avgörande för kostnadsansvarets relevans är därför dels om det allmänna har kostnader för infrastrukturen dels om det uppkommer externa kostnader då den används.

Terminalerna utgör knutpunkter eller noder i transportnätverken. Det statliga engagemanget har i Sverige varit koncentrerat till länkarna i dessa nätverk medan noderna traditionellt har varit en angelägenhet för trafikföretagen eller andra anordnare av trafik, t.ex. kommunala trafikhuvudmän. Det har därför inte funnits direkt anledning för staten att på grund av egna ekonomiska åtaganden utveckla något kostnadsansvar för tillämpning på terminalerna i transportsystemet. I och för sig skulle förekomsten av externa effekter från terminalverksamhet kunna vara en grund för ett kostnadsansvar gentemot staten, men detta synsätt har inte tillämpats. De externa effekterna från terminaler har för statens del i stället hanterats genom regleringar av olika slag.

När det gäller persontransporter handlar statens insatser för terminalinfrastrukturen främst om speciella och temporära anslag för specificerade åtgärder, dels om subventioner i vissa fall. Exempel på det förra är att staten finansierar busshållplatser på de statliga vägarna från anslaget för byggande av statliga vägar, statsbidrag till kommunala flygplatser samt statsbidrag till kommunala vägar som delvis också omfattar hållplatser och kollektivtrafikanläggningar. Exempel på det senare är statsbidrag för anpassning av kollektivtrafiken inklusive stationer anpassade till funktionshindrade. Omstruktureringen av SJ:s verksamhet som innefattar försäljning av stationshus har heller inte någon direkt koppling till kostnadsansvaret.

Godstransporter är marknadsstyrda enligt den praxis som tillämpas i Sverige vilket även gäller terminalerna i godstransportsystemet. Vägtrafikens terminaler, lastbilsterminalerna, har varit och är en del av de kommersiella trafikutövarnas system och hanteras av dessa på företagsekonomiska grunder. GTD 2002 (SOU 2004:76) beräknade att terminalkostnadernas andel av total transportkostnad är mellan 11 och 15 procent. Infrastrukturkostnaden i terminalen utgör 2-3 procent av den totala transportkostnaden.

Hamnarna, som inte bara berör sjöfarten, utan som också knyter samman sjötransporter med väg- och järnvägstransporter, har traditionellt drivits i kommunal regi, antingen som hamnförvaltningar eller i form av kommunala aktiebolag. Kommunalt ägda hamnar måste enligt gällande lagar ta ut avgifter som täcker genomsnittskostnaden. För privata hamnar gäller samma sak. Något statligt kostnadsansvar utkrävs inte av trafikutövarna i hamnarna. Hamnavgifterna kan sägas vara ett uttryck för att trafikutövarna av terminalägaren/terminaloperatören avkrävs ett fullkostnadsansvar för att utnyttja

hamnarnas infrastruktur och tjänster. Den statliga reglering av hamntaxorna som tidigare funnits och vars syfte varit att undvika att hamnarna tillämpar monopolistisk prissättning är numera avskaffad. En allt större andel av hamnarnas verksamhet bedrivs i aktiebolagsform.

I syfte att främja effektiviteten i det samlade hamnsystemet har dock staten under årens lopp på olika sätt försökt ingripa i hamnsystemets utveckling. Utvecklingen av det tonnage som bedriver trafik på svenska hamnar har under lång tid gått emot allt större fartyg. I 1979 års trafikpolitiska proposition föreslogs därför att större investeringar i hamnar och anläggningar inom dessa (större än 15 mnkr, enklare förfarande för investeringar 2-15 mnkr) skulle rapporteras till Sjöfartsverket och att verket därefter skulle avge ett utlåtande om investeringens lämplighet ur ett samlat samhällsperspektiv. Förslag fanns om att tillstånd skulle krävas för sådana investeringar men denna idé förkastades. Senare (i 2006 års transportpolitiska proposition) tillsattes en statlig förhandlare för att föreslå vilka hamnar som skulle föreslås som strategiska hamnar och därför prioriteras när det gäller utveckling av den anslutande infrastrukturen till hamnen.

För järnvägens terminaler får däremot kostnadsansvaret en direkt tillämpning. Det beror på att Banverket för dessa terminaler, kombiterminaler och rangerbangårdar, har mandat att investera i, underhålla och driva spårinfrastrukturen och även vissa andra anläggningar i dessa terminaler. Den organisation som driver terminalen belastas med infrastrukturavgifter enligt samma grunder som gäller för järnvägsnätet i övrigt dvs. avgifterna sätts lika med de kortsiktiga marginalkostnaderna. Den statliga planeringsramen för järnvägsinvesteringar kan även få användas till statsbidrag för investeringar i terminaler där staten inte är huvudman. Enligt uppgift i 2006 års transportpolitiska proposition avsattes 1 100 mnkr för perioden 2005-2015 för delfinansiering av anslutningsspår till kombiterminaler och industriområden.

Flygplatsernas ekonomi behandlas i 1979 års trafikpolitiska proposition. Där sägs att flygplatsernas kapitaltjänstkostnader under en period inte kunnat täckas men att den principiella utgångspunkten bör vara att luftfartsverket ska sträva efter full kostnadstäckning inklusive kapitaltjänstkostnader. Denna grundläggande princip, som i och för sig avviker från den princip om marginalkostnadsansvar som från tid till annan gällt och nu gäller för landtransportsystemen, har inte ändrats för luftfartens del. Däremot har omstruktureringar av flygplatssystemet och ändringar av huvudmannskapet för mindre flygplatser, minskat problemen med korssubventionering mellan de statliga flygplatserna.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att terminalerna i transportsystemet generellt sett drivs på företagsekonomiska grunder med undantag för järnvägsterminalerna där vissa delar av infrastrukturen finansieras av staten och belastas med ett motsvarande statligt kostnadsansvar.

9 Sammanfattning av frågor som varit återkommande vid utformning av kostnadsansvaret

Utifrån den genomgång som redovisats i tidigare kapitel av arbetet med att utveckla och formulera kostnadsansvaret i transport- (trafik-)politiken som omfattar en period av ca 60 år har ett antal ständigt återkommande frågor identifierats. Dessa listas i punktform nedan.

Trots det imponerande utvecklingsarbete som gjorts finns inga skäl att tro att sista ordet är sagt. Tekniska förändringar, nya problem och politiska prioriteringar, samhällsförändringar etc kommer att göra att ständigt nya svar kommer att behöva sökas på dessa frågor. Man kan således inte uppfatta utvecklingen av kostnadsansvaret som en process som leder till ett slutligt svar utan som ständigt pågående.

- Identifiering och beräkning av trafikens marginalkostnader har tagits upp i samband de transportpolitiska propositionerna och också löpande mellan de transportpolitiska besluten. Ett löpande utvecklingsarbete har skett. Marginalkostnaderna förändras också till följd av teknisk utveckling, av att andra politiska styrmedel verkar och nya problem (t ex klimat) dyker upp. Metodproblem, internationell koordinering av metoder
- Avvikelsena mellan verkliga marginalkostnader för faktiska transportuppdrag och de genomsnittsvärden som har beräknats och beslutats vid varje tillfälle
- Avgiftssystemens utformning/differentiering har ansetts viktig men fått betydligt mindre uppmärksamhet i praktiken
- Påverkan av utvecklingen av EG och det svenska EU-inträdet; förutsättningarna för en oberoende svensk trafikpolitik förändrades i och med detta inträde
- Järnvägens synbarligen svårbemästrade strukturella och därmed sammanhängande finansiella problem som har lett till dels olika avvikelser och undantag från de principer för kostnadsansvaret som gällt vid olika tidpunkter dels motiverat och drivit fram förändringar av dessa principer.
- Klimatfrågans aktualisering och successivt höjda prioritet från början av 1990-talet och till idag
- Hur ska det allmännas utgifter för transportinfrastrukturens utveckling och drift finansieras på ett sätt som så litet som möjligt snedvrider enskilda val av transportlösningar grundade på den kortsiktiga marginalkostnaden.

Referenser:

Anell L., Hedborg A., Ingelstam L., Lönnroth M., Ska vi asfaltera Sverige? Om myt och metod i trafikpolitiken, Stockholm 1971

Björk, A, *"Skatt och avgift, gränsdragning i teori och praktik"*, Uppsats, Lund 2006

Dahmén, Erik, Sätt pris på miljön, Samhällsekonomiska argument i miljöpolitiken, Stockholm 1968-

Ds Fi 1984:22, Översyn av vägtrafikbeskattningen. Del 6, Kilometerskatt eller brännoljeskatt? Betänkande av vägtrafikskatteutredningen. Stockholm 1984.

Ds K 1985:2 Kostnader och avgifter inom trafiksektorn. Rapport utarbetad av en arbetsgrupp inom Kommunikationsdepartementet, Stockholm 1985.

Ds K 1985:3 Kostnader och avgifter inom trafiksektorn, Bilagor.

Ds 1992:44, Lindberg, G. och Hansson, L., Trafikavgifter på samhällsekonomiska villkor (Utformningen av kostnadsansvaret), (Kommunikationsdepartementet) Stockholm 1992

Ds K 1985:4, Investeringsplanering inom transportsektorn. Rapport utarbetad av en arbetsgrupp inom kommunikationsdepartementet, Stockholm 1985.

Ds K 1987:1, Sverige och EG – samordning eller inte av Sveriges och EG:s trafikpolitik

Ds K 1987:4 Transportsektorns kostnadsansvar

Ds K 1987:6 Samhällsekonomisk värdering av bilavgasutsläpp, Göteborg 1987.

Ds K 1987:11 Den tunga vägtrafikens kostnader, Stockholm 1987.

Ds K 1987:5 Trafik, luftföroreningar och buller; olika åtgärder för att minska transportsektorns avgasutsläpp och buller i framtiden (VTI), Stockholm 1987.

Ds 1992:44 Trafikavgifter på samhällsekonomiska villkor, Kommunikationsdepartementet, Stockholm 1992.

Ds 1993:22 (Finansdepartementet) Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen? Rapport till ESO av Jan Owen Jansson, Stockholm 1993

KOM(1998) 466

Magnusson, Lars, Sveriges ekonomiska historia, Falun 1996

SOU 1961:23, Svensk trafikpolitik I, Riktlinjer och handlingsprogram. Betänkande avgivet av 1953 års trafikutredning, (Kommunikationsdepartementet), Stockholm 1961.

SOU 1961:24, Svensk trafikpolitik II, Riktlinjer och handlingsprogram. Bilagor till betänkande avgivet av 1953 års trafikutredning,(Kommunikationsdepartementet), Stockholm 1961.

SOU 1969:45, Fordonsbeskattningen. Betänkande avgivet av Bilskatteutredningen, (Finansdepartementet), Stockholm 1969).

SOU 1994:92, Miljözoner för trafik i tätorter, Delbetänkande av Trafik- och Klimatkommittén, Stockholm 1994

SOU 1973:32, Vägtrafiken. Kostnader och avgifter. Betänkande avgivet av vägkostnadsutredningen, (Kommunikationsdepartementet), Stockholm 1973

SOU 1975:66 Trafikpolitik – krav och möjligheter.

SOU 1975:47-48, Utredningen om kollektivtrafik i tätort (KOLT), Stockholm 1975

SOU 1978:31 Trafikpolitik – kostnadsansvar och avgifter [TPU (Transportpolitiska utredningen)]

SOU 1995:64, Klimatförändringar i trafikpolitiken. Slutbetänkande av Trafik- och klimatkommittén (Kommunikationsdepartementet), Stockholm 1996-

SOU 1996:26, Ny kurs i trafikpolitiken. Delbetänkande av Kommunikationskommittén,(Kommunikationsdepartementet), Stockholm 1996

SOU 1996:165, Ny kurs i trafikpolitiken. Delbetänkande av Kommunikationskommittén om beskattning av vägtrafiken,(Kommunikationsdepartementet), Stockholm 1996

SOU 1997:35, Ny kurs i trafikpolitiken, Slutbetänkande av Kommunikationskommittén, Stockholm 1997

SOU 1997:126, Bilen, miljön och säkerheten, delbetänkande av Trafikbeskattningsutredningen, Stockholm 1997

SOU 1999:62, Bilen, miljön och säkerheten. Slutbetänkande från Trafikbeskattningsutredningen, Stockholm 1999.

SOU 2001:61, Godstransporter för tillväxt – en hållbar strategi, Slutbetänkande av Godstransportdelegationen, Stockholm 2001.

SOU 2002:64, Vissa vägtrafikskattefrågor, Delbetänkande av Vägtrafikskatteutredningen, Stockholm 2002.

SOU 2003:104, Järnväg för resenärer och gods, Huvudbetänkande från Järnvägsutredningen, Stockholm 2003.

SOU 2004:76, Godstransporter – noder och länkar i samspel, Slutbetänkande av Godstransportdelegationen 2002, Stockholm 2004

SOU 2004:63 Skatt på väg. Stockholm maj 2004.

SOU 2017:11 "Vägs katt", del 1 och del2, Stockholm februari 2017.

*Proposition 1963:191. 1963 års trafikpolitik /Titel??.

*Proposition 1978/79:99 Transportpolitik 79 ??

Proposition 1987/88:50, Trafikpolitiken inför 90-talet.

Proposition 1987/88:50, Trafikpolitiken inför 90-talet. Bilagedel.

Proposition 1997/98:56, Transportpolitik för en hållbar utveckling.

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

Proposition 2001/02:20 Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem.

Proposition 2005/06:160, Moderna transporter.

Prop. 2008/09:35, TU2, rskr. 145, Framtidens resor och transporter–infrastruktur för hållbar tillväxt

Proposition 2008/09:93, Mål för framtidens resor och transporter

Trafikanalys, rapport 2017:2, "Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader".

Trafikanalys, Kunskapsunderlag om skatter och avgifter på transportområdet – delredovisning. Rapport 2017:19, Stockholm 2017.

Trafikverket, Prissättning av kapacitet för järnvägstransporter, Rapport, 2017-02-24

Westerberg, Sten, Den ofärdiga trafikpolitiken, Stockholm 1970

Telefonintervjuer:

Patrik Nylander, Näringsdepartementet den 12/12 2017

Marina Fransson, Näringsdepartementet

