

Nr 17

Utlåtande i anledning av väckta motioner om lagstiftning rörande avgiftsbelagda trafikaneläggningar.

Tredje lagutskottet har behandlat två inom riksdagen väckta och till lagutskott hänvisade motioner, nr 441 i första kammaren av herrar *Schött* och *Virgin* samt nr 530 i andra kammaren av herr *Bohman*.

I motionerna, som är likalydande, yrkas »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, att förslag till lag rörande avgiftsbelagda trafikaneläggningar föreläggas 1964 års höstriksdag».

Beträffande skälen för motionärernas yrkande får utskottet, i den mån redogörelse ej lämnas nedan, hänvisa till motionen I: 441.

Gällande rätt m.m.

I utskottets utlåtande nr 28/1960 lämnas en utförlig redogörelse för tidigare och nu gällande väglagstiftning ävensom för behandlingen t.o.m. år 1958 av frågor om byggande av broar över Kalmarsund och Öresund. Utskottet, som tillåter sig att i dessa hänseenden hänvisa till nämnda redogörelse, inskränker sig till att beträffande frågan om avgiftsbelagda trafikaneläggningar upptaga följande.

1959 års riksdag

I motioner vid 1959 års riksdag (I: 118 och II: 144) framfördes tanken på finansiering av trafikaneläggningar genom upptagande av avgifter som skulle förränta och amortera investeringarna i anläggningarna. Motionärerna ansåg, att ett sådant tillvägagångssätt ej utan vidare borde förkastas. Som förutsättning för avgiftsbeläggning borde dock enligt motionärernas mening gälla, att andra framkomstmöjligheter ej stod trafikanterna till buds och att de alltså hade valmöjlighet mellan en längre, mer belastad, kostnadsfri led och en snabbare men avgiftsbelagd. Frågan var enligt motionärernas mening förtjänt av att utredas och syntes ligga inom ramen för 1953 års trafikutrednings uppdrag.

Statsutskottet (utlåtande nr 6) fann någon åtgärd från riksdagens sida icke erforderlig. Utskottet hade nämligen inhämtat, att inom 1953 års trafikutredning redan pågick arbete med utredning rörande bl.a. bilismens skatte- och finansieringsfrågor.

I en vid 1959 års riksdag i andra kammaren gjord interpellation till chefen för kommunikationsdepartementet ställdes frågan om hinder enligt allmänna väglagen eller eljest enligt lag eller författning förelåg för att en för den allmänna samfärdseln betydelsefull, fast broförbindelse utfördes i enskild regi samt för att särskilda avgifter därefter uttogs av trafikanterna på bron.

Departementschefen uttalade i sitt svar (den 16 december 1959) följande:

Det får nu anses som en vedertagen princip, att några avgifter icke får upptagas för begagnande av allmän väg eller därtill hörande anordningar.

Vad angår möjligheten att etablera ett avgiftssystem på en väg eller del därav — t.ex. en bro — som inte har karaktär av allmän, vill jag till en början anmärka, att något principiellt hinder inte föreligger för enskilda personer eller företag att utföra sådana vägföretag som får betydelse också ur allmän synpunkt. Inte heller finns något förbud stadgat för ägare av enskild väg att ta upp avgifter av allmänheten. Emellertid är lagstiftningen ingalunda uppbyggd med tanke på att möjliggöra sådana företag som dem interpellanten syftar på. I praktiken kommer ett dylikt företag att möta hinder, vilka kan betecknas som oöverstigliga. Som exempel må nämnas, att företaget inte kan få rätt till expropriation eller rätt att ta mark i anspråk enligt lagen om allmänna vägar och knappast heller enligt lagen om enskilda vägar. De bestämmelser, som lagen om enskilda vägar innehåller om rätt för fastighetsägare att nyttja befintlig väg och om villkoren för sådant nyttjande, medför att ett avgiftssystem inte kan upprätthållas konsekvent och därför blir besvärligt för att icke säga omöjligt att tillämpa. Slutligen må nämnas, att reglerna om de villkor, under vilka en enskild väg kan förklaras för allmän, inte tar några hänsyn till de särskilda ekonomiska intressen, som är förbundna med vägföretag av det slag, som interpellanten åsyftar.

Huruvida det är lämpligt att genom lagändringar bryta igenom de sålunda gällande principerna är en vittomfattande lagstiftningsfråga, för vars besvarande kräves ett mera omfattande och framför allt ett mera konkret material än det, som nu står till buds. Frågan — som f.ö. inte närmare berörts i interpellationen — torde emellertid komma att i väsentliga hänseenden behöva bli klarlagd i anslutning till det arbete, som bedrivs inom den s.k. Öresundsdelegationen.

1960 års riksdag

Sedan frågan om avgiftsbelagda trafikanläggningar ånyo aktualiserats vid 1960 års riksdag genom motionerna I: 75 och II: 90 samt I: 458 och II: 550, anhöll riksdagen (rskr 308) i anledning av motionerna och under hänvisning till tredje lagutskottets ovan berörda utlåtande nr 28/1960 om utredning i syfte att erhålla en lagstiftning som möjliggjorde avgiftsbelagda trafikanläggningar, särskilt broar och tunnar. Jämlikt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 15 september 1960 tillkallades därefter särskilda sakkunniga (1960 års vägsakkunniga) för att verkställa bl.a. den sålunda begärda utredningen.

1961 års riksdag

I motionen II: 523 vid 1961 års riksdag hemställdes om skyndsamt utredning och förslag om byggandet av en broförbindelse mellan Öland och fastlandet. Statsutskottet framhöll i sitt utlåtande nr 151/1961 över motionen bl.a. att frågan om en sådan broförbindelse redan varit föremål för utredningar och undersökningar av såväl teknisk som ekonomisk natur, vilka likväl av olika skäl icke lett till något beslut om brons utförande. Med hänsyn till att frågan om förbindelsens finansiering genom avgifter då övervägdes av 1960 års vägsakkunniga, och då de sakkunnigas förslag borde avvaktas före ett slutligt ställningstagande till spørsmålet om företagens utförande, hemställde utskottet om avslag på motionen. Riksdagen biföll utskottets hemställan.

Vägsakkunnigas betänkande*Betänkandets huvudsakliga innehåll*

Den 25 april 1962 avgav 1960 års vägsakkunniga ett betänkande om avgiftsbelagda trafikaneläggningar (SOU 1962: 26). Betänkandet har i huvudsak följande innehåll.

De sakkunniga konstaterar, att även om den nuvarande väglagstiftningen icke innehåller något direkt hinder mot avgiftsbelagda trafikaneläggningar, omöjliggör den dock i praktiken genom sin utformning tillkomsten av sådana anläggningar. I princip förutsättes sålunda, att för den allmänna samfärdseln nödiga vägar och förbindelser bygges genom det allmännas försorg med anlåtande av allmänna medel samt att avgifter icke får uttagas för deras begagnande. Detta har också understrukits av riksdagen senast vid behandlingen år 1960 av motioner om utredning angående avgiftsbelagda trafikaneläggningar m.m. Tredje lagutskottet framhöll dock i anslutning härtill, att under vissa omständigheter avsteg från nämnda principer kunde tänkas befogade. Enligt utskottet borde en sådan lagstiftning eftersträvas, som icke hindrade enskilda bolag eller kommuner att anordna avgiftsbelagda trafikaneläggningar, i första hand broar och tunnar. Även frågan om möjlighet att i vissa fall avgiftsbelägga statliga trafikaneläggningar av sådant slag borde därvid upptagas.

De sakkunniga har icke funnit någon mera väsentlig ändring i huvudprinciperna för gällande lagstiftning behöva företagas vid ett eventuellt införande av ett system med avgiftsbelagda trafikaneläggningar. Vissa kompletterande föreskrifter i väglagen, varigenom såväl enskilda som det allmänna erhåller möjligheter att enligt en särskild koncessionslagstiftning bygga och driva dylika anläggningar, vore sålunda tillräckliga. För det fall att statsmakterna skulle besluta om införande av ett system med sådana möjligheter, har de sakkunniga ansett sig böra framlägga förslag till en särskild koncessionslag och till vissa kompletterande föreskrifter i väglagen och kungörelsen angående statsbidrag till enskild väghållning.

I fråga om skälen för och emot en avgiftsbeläggning anför de sakkunniga i huvudsak följande.

I Amerikas förenta stater har systemet med avgiftsbelagda trafikleder tillämpats i större utsträckning alltsedan 1930-talet. Systemet har oftast motiverats med trafikanternas önskemål att kunna välja mellan en längre, avgiftsfri led med mera långsam trafik och en kortare, avgiftsbelagd led med snabbare trafik. I den amerikanska vägplanen i mitten på 1950-talet förutsattes emellertid att särskilda s.k. tullvägar ej skulle komma till användning vid den fortsatta utbyggnaden av i varje fall det interstatliga vägnätet. Härmed sammanhängande frågor har dock ånyo aktualiserats i diskussionen rörande storleken och arten av den bilbeskattning, som kräves för finansieringen av de föreslagna investeringarna.

Bestämmelser om tullvägar finnes i flertalet delstater. Åtskilliga stater, inom vilka sådana bestämmelser förut gällt, har emellertid upphävt dessa under senare hälften av 1950-talet. Bestämmelserna i de olika staterna varierar rätt avsevärt. Ett vanligt system synes vara, att tullväg bygges och handhaves av det statliga vägväsendet samt bekostas genom obligationslån eller annat lån, som upptages med förbehåll, att endast inkomsterna av vägen får tagas i anspråk för betalningen. Finansieringsformen synes, om den tillämpas på svenska förhållanden, närmast kunna jämföras med statliga eller halvstatliga bolag. Även andra finansieringsformer har förekommit. I åtminstone ett par fall har vederbörande delstats framtida inkomster av bensinskatten ställts som säkerhet för obligationslån. Någon gång har inkomsterna från en särskilt lönande tullväg använts för att bygga annan tullväg, varefter det statliga vägväsendet tillgodogjort sig inkomsterna från hela vägsystemet. Det har också förekommit, att en delstat iklätt sig garanti för lånens återbetalning. I allmänhet har förutsatts, att vägen, efter utgången av viss tid eller då samtliga lån amorterats, skulle utan ersättning införlivas med det statliga vägväsendet och upplåtas för trafik utan avgift.

Enligt de sakkunnigas uppfattning har utfallet i ekonomiskt hänseende av de avgiftsbelagda vägföretagen i Förenta staterna i allmänhet varit gott, när det gällt begränsade vägsträckningar med tät trafik, särskilt genomfartsvägar från stadscentra till förorterna. Däremot har lönsamheten ofta varit mindre god för längre vägar med mera begränsad trafikvolym. De erfarenheter av tullvägar, som vunnits, torde enligt de sakkunniga knappast vara ägnade att läggas till grund för en bedömning av förutsättningarna för utförande av tullvägar i Sverige. Härtill är förhållandena alltför olikartade. De sakkunniga påpekar bl. a., att de amerikanska tullvägarna i flertalet fall är mycket omfattande företag med anläggningskostnader, som uppgår till 200—500 milj. dollars. Den årliga trafikmängden på dessa vägar är lägst en à två milj. fordon. På vissa vägar har trafikmängden uppgått till 50 milj. fordon.

I Norge har avgiftsbelagda trafikaneläggningar främst motiverats av önske-

målet eller nödvändigheten att få till stånd angelägna väg- och broförbindelser tidigare än som eljest varit möjligt med hänsyn till de begränsade investeringsresurserna. Bestämmelser eller föreskrifter rörande avgifter på allmänna vägar saknas. Ställning till avgiftsfrågan lages i förekommande fall av de anslagsbeviljande myndigheterna. Det anses dock, att stortingets medgivande kräves i fråga om genomfartsvägar även om statsbidrag till projektet icke förutsatts. Avgifterna anpassas vanligen så, att lånen förräntas och avbetalas inom viss tid, vilken icke överstigit tio å femton år för de senast behandlade projekten. Under senare år har tillstånd till avgiftsbeläggning givits i samband med byggande av större broar eller broar som ersättning för tidigare färjeförbindelser. I några fall har sådant tillstånd också givits beträffande väganläggningar som förutsatts finansierade helt eller delvis med lån. Detta gäller, förutom vägar av särskilt intresse för turismen, vägar som har betydelse för ett begränsat distrikt eller område, där trafikanterna förklarat sig villiga att åtaga sig denna extra belastning för att få vägen byggd tidigare än som annars hade varit möjligt med anlitan-
de av ordinarie anslag från stat och kommun.

De sakkunniga erinrar om att vägväsendet i Norge icke är förstatligt i samma utsträckning som hos oss. Staten svarar sålunda direkt endast för huvudvägarna, för vilka anslag beviljas av stortinget. Övriga vägar utbygges och underhålles av de regionala myndigheterna, dock med statsbidrag till såväl byggande som underhåll. Till städernas vägar och gator utgår däremot icke sådana bidrag.

Även då det gäller svenska förhållanden, torde enligt de sakunniga svårigheterna att inom ramen för de allmänna väg- och broplanerna inom önskvärd tid bereda utrymme för vissa större, kostnadskrävande projekt, ha drivit fram önskemålen om införande av ett system med avgiftsbelagda trafikantläggningar. Diskussionen om ett sådant system har hittills begränsats till i huvudsak broföretag över Öresund och Kalmarsund samt i Göteborg. Öresundsbroprojektet är av så speciell karaktär, att det icke synes böra behandlas i förevarande sammanhang. Frågan om bro- och tunnelföretagen i Göteborg har numera lösts genom beslut om medelsanvisning i vanlig ordning. Vad beträffar en broförbindelse mellan Öland och fastlandet erinrar de sakkunniga om tidigare utredningar i denna fråga. I en av väg- och vattenbyggnadsstyrelsen den 21 mars 1949 framlagd utredning rörande broförbindelse över Kalmarsund presenterades två alternativa förslag som väsentligt skilde sig från varandra beträffande utformningen av den bärande huvudkonstruktionen. Kostnaderna för det billigaste alternativet beräknades i runt tal till 28 milj. kr. vid en bro- och vägbredd av 7 m och till 32,6 milj. kr. vid en bro- och vägbredd av 11 m. 1954 års Ö-utredning förordade i ett den 30 juni 1956 avlämnat betänkande rörande Öland att en broförbindelse snarast möjligt skulle komma till stånd och underströk angelägenheten av att erforderliga förberedande undersökningar bedrevs med all möj-

lig skyndsamhet, så att definitivt ställningstagande till problemet kunde ske i en nära framtid. De sakkunniga omnämner även en ekonomisk-geografisk undersökning, som utförts inom väg- och vattenbyggnadsstyrelsen under åren 1955—1957. I denna har uppskattningar gjorts om bl. a. trafikvinsten vid tillkomsten av en broförbindelse över Kalmarsund. I anslutning härtill konstaterar de sakkunniga att intresset för ett system med avgiftsbelagda trafikanläggningar främst hänför sig till frågan om en fast förbindelse till Öland.

Gällande grundregel att de för den allmänna samfärdseln nödiga vägarna och förbindelserna i princip skall byggas genom det allmännas försorg samt att avgifter icke får uttagas för deras begagnande är enligt de sakkunniga helt riktig och innebär stora fördelar. Dess tillämpning i praktiken torde innebära bl. a., att en angelägenhetsgradering av de för utbyggnad aktuella företagen sker samt att sådana företag, vilkas tillkomst ej är tillräckligt motiverad ur ekonomiska eller andra synpunkter, ej kommer till stånd. Att bryta dessa principer genom att införa ett avgiftssystem framstår bl. a. därför som mindre önskvärt. Dessutom torde med det svenska vägväsendets nuvarande utformning och den för landets ekonomiska liv betydelsefulla kostnadsutjämnning, som äger rum inom vägväsendet genom beskattningsformerna för motorfordonstrafiken, det närmast kunna betraktas såsom en återgång till ett föråldrat vägfinansieringssystem, om vägavgifter skulle tillgripas för finansiering av vissa vägbyggen.

Vissa risker synes sålunda enligt de sakkunnigas mening föreligga, att vid ett system med avgiftsbelagda trafikanläggningar de allmänna principerna för angelägenhetsgradering av de skilda företagen rubbas. En särskild förbindelse kan t. ex. för en viss industri eller för befolkningen inom ett visst område framstå som mycket angelägen utan att därför i övrigt vara av sådan vikt för trafikanterna eller kommunikationsväsendet i stort, att den bör utföras. Detsamma kan gälla med avseende på en speciell turist- eller fritidsled. Om i sådana fall förbindelsen kommer till stånd genom avgiftsfinansiering, medan andra och viktigare leder får anstå, kan detta innebära en felaktig investeringsavvägning eller prioritering på felaktiga grunder.

Som skäl för införandet av avgiftsfinansierade företag har enligt de sakkunniga ofta hänvisats till att behovet av en viss förbindelse varit så stort, att en investering i och för sig sannolikt skulle vara företagsekonomiskt lönsam. Även om så vore fallet, kan vid bedömandet av dessa frågor dock icke bortses från allmänna prioriteringsgrunder. För dess utförande måste nämligen kapitalmarknaden i motsvarande mån tagas i anspråk till eventuell nackdel för andra viktiga investeringar. Avgörande för ställningstagandet bör till sist vara omfattningen av samhällets totala resurser, vilka alltid torde framstå som begränsade. I angivna fall bör därför enligt de sakkunniga såsom eljest en bedömning göras av företagets angelägenhetsgrad i förhållande till andra aktuella investeringsobjekt.

Den investeringsavvägning, som sker vid uppgörandet av flerårsplaner, innebär att många angelägna företag med hänsyn till medelstillgången helt eller delvis måste ställas på framtiden. Även för övriga områden inom samhällslivet föreligger stora och angelägna investeringsbehov, medan tillgängliga investeringsmedel är relativt begränsade. Med hänsyn härtill anser de sakkunniga det icke vara rimligt, att en viss avgiftsbelagd trafikaneläggning får komma till stånd enbart av det skälet, att de ordinarie investeringsmedlen icke tages i anspråk härför. I vart fall då det gäller av det allmänna byggda företag måste en ingående prövning av angelägenhetsfrågan och prioriteringsgrunderna komma till stånd såväl då ordinarie investeringsmedel utnyttjas som vid en eventuell upplåning inom eller utom landet av erforderliga medel.

Vad sålunda anförts gäller enligt de sakkunnigas uppfattning bedömningen i stort av spörsmålet, huruvida ett system med avgiftsbelagda trafikaneläggningar bör accepteras. Om fråga uppstår att rent undantagsvis medgiva ett enda företag kan givetvis sägas, att en strikt tillämpning av huvudprincipen framstår som mindre berättigad samt att konsekvenserna för investeringssektorn i dess helhet blir mindre påtagliga.

Frågan om avgiftsfinansiering bör enligt de sakkunniga också ses mot bakgrunden av den totala motorfordonsbeskattningens storlek. Är denna beskattning redan förut hög, kan motstånd mot en dylik finansieringsmetod givetvis väntas bli större än eljest. Dessutom torde under alla förhållanden för de närmast berörda trafikantgrupperna och trafikområdena avgiften framstå som en form av extra beskattning. Även vid en relativt låg taxesättning synes man därför kunna utgå från att, inom längre eller kortare tid efter en förbindelses färdigställande, krav kommer att resas på att avgiften skall tagas bort eller sänkas för befolkningen inom närmast berörda region. Ett bibehållande av avgiften kan också verka trafikhämmande och därigenom medföra att förbindelsens kapacitet icke fullt utnyttjas, vilket ur allmänt ekonomiska synpunkter vore mindre tillfredsställande.

Den ifrågasatta avgiftsfinansieringen har ansetts höra begränsas till endast större, angelägnare och särskilt kapitalkrävande företag. I sådana fall torde oftast enligt de sakkunnigas uppfattning angelägenhetsgraden i och för sig motivera utbyggnad i sedvanlig ordning med anlitan av allmänna medel. De sakkunniga ifrågasätter om för överskådlig tid något annat företag — exklusive en eventuell öresundsbro — än en ölandsbro kan komma i fråga som avgiftsfinansierat företag. Att för detta enda fall göra avsteg från huvudprincipen för vägväsendets finansiering och införa ett system som kan medföra förenämnda olägenheter synes icke befogat.

De sakkunniga är sålunda ej beredda förorda införandet av ett system med avgiftsfinansiering. I fråga om ölandsbron föreligger sociala och andra skäl för en utbyggnad i sedvanlig ordning. Beträffande tidpunkten för före-

tagets utförande finner sig de sakkunniga ej kunna göra annat uttalande än att spørgsmålet främst synes böra upptagas i den för prövning av väg-ärenden stadgade ordningen. I anslutning härtill erinrar de sakkunniga om att förnyelse av flerårsplanerna för väg- och brobyggnader författningsenligt skall ske under år 1963, att gälla fr. o. m. år 1964. Därest statsmakterna skulle finna att avgiftsfinansiering bör komma till stånd, måste ställning tagas till om företaget lämpligen bör byggas och handhas av staten eller genom enskild försorg. Enligt de sakkunnigas mening bör staten därvid ingalunda a priori uteslutas. Starka skäl synes tala för att utbyggnaden sker i statlig regi, då staten förr eller senare skall övertaga bron. Dessutom torde ett företag av denna storleksordning icke kunna genomföras utan statligt bidrag eller statliga garantier i en eller annan form. Olika mellanformer mellan statligt och privat byggande kan givetvis också tänkas.

Ehuru de sakkunniga icke funnit sig kunna tillstyrka, att ett system med avgifter för nyttjande av viktiga vägförbindelser införes i landet, har de likväl ansett sig ej böra underlåta att utarbета och framlägga förslag till lagstiftning i ämnet.

Det av de sakkunniga framlagda författningsförslaget benämnes lag om tullvägar. Lagen är utformad enligt koncessionsprincipen. Det skall ankomma på Kungl. Maj:t att i varje särskilt fall pröva, om företaget skall komma till stånd samt på vilka villkor detta skall ske. Enligt förslaget får koncession meddelas i sådana fall, då företaget finnes lända till gagn för en större allmänhet och i övrigt vara lämpligt från allmän synpunkt. Väg för vilken koncession meddelats benämnes tullväg. Koncession får inte meddelas å väg, som enligt fastställd generalplan eller stadsplan skall utgöra gata, annan allmän plats eller särskilt trafikområde. Ej heller får koncession meddelas kronan eller annan i lagen om allmänna vägar omförmäld väghållare. Vid detaljplaneringen av vägföretaget skall väsentligen samma ordning tillämpas som vid upprättande, utställande och fastställande av arbetsplan för allmän väg. Härvid äger koncessionshavare erhålla biträde av vederbörande vägförvaltning. För tillgodoseende av koncessionshavarens behov av mark för tullväg upptages i förslaget en bestämmelse att vad i fråga om allmän väg finnes stadgat om expropriation, vägrätt och tillfälligt upplåtande av mark skall äga motsvarande tillämpning å tullväg. Det torde ankomma på Kungl. Maj:t att bestämma de grunder, som skall gälla för uttagande av vägavgifter. Hur avgiftssystemet i detalj skall utformas får koncessionshavaren själv bestämma, men taxa eller taxeändring får icke tillämpas, innan den fastställts av myndighet som Kungl. Maj:t förordnat därtill. Förslaget innehåller även vissa bestämmelser för reglering av rättsförhållandena vid koncessionstidens utgång och vid inlösen före utgången av denna tid.

I *särskilt yttrande* har ledamoten von Seth uttalat, att utredningens prin-

cipiella ståndpunkt att det allmänna bör svara för byggande av nödiga allmänna vägar synes riktig. Företagen måste noggrant angelägenhetsgraderas enligt vägplanens förutsättningar kompletterade med väg- och vattenbyggnadsstyrelsens fördjupade trafikekonomiska beräkningsgrunder. Vissa avvikelser från den önskvärda angelägenhetsgraderingen har måst och kan alltfört behöva ske av särskilda skäl. Avgiftsbelagda broar och tunnlar bör få ifrågakomma för att i vissa fall kunna avhjälpa besvärande och samtidigt kostnadskrävande flaskhalsar. Dessa företag berör emellertid endast en mindre del av den totala investeringsvolymen. Avgiftsbelagda företag kan visa sig önskvärda såväl utom som inom planlagt område. Lagförslaget bör enligt reservantens mening i sistnämnda avseende justeras.

Remissyttranden

Remissinstansernas ställningstaganden redovisas i prop. 191/1963 sålunda.

Flertalet remissinstanser ansluter sig till principen att för den allmänna samfärdseln nödiga vägar och förbindelser skall byggas genom det allmännas försorg och med anlåtande av allmänna medel samt att avgifter icke får uttagas för deras begagnande. Ett antal remissinstanser anser dock att avgiftsfinansiering bör kunna tillgripas i undantagsfall.

Vägsakkunnigas uppfattning att ett system med avgiftsfinansiering ej bör införas biträdades av bl. a. *riksrevisionsverket*, *länsstyrelserna i Skaraborgs och Värmlands län*, *Svenska landskommunernas förbund* samt *Länsvägnämndernas förbund*. Vissa remissmyndigheter framhåller särskilt riskerna för rubbningar i angelägenhetsgraderingen och för snedvridning av investeringsverksamheten om utförandet av avgiftsbelagda trafikanläggningar skulle möjliggöras. Sålunda anför *väg- och vattenbyggnadsstyrelsen*, att tillkomsten av en viss vägförbindelse genom kapitaltillskott från enskilda intressenter i och för sig icke behöver innebära att den ordinarie vägutbyggnaden måste vidkännas en motsvarande inskränkning på annat håll. Sett i ett större sammanhang bör frågan om byggandet av tullväg bedömas mot bakgrunden av samhällets totala resurser och den angelägenhetsgrad som företaget därvid bedömes ha. De flerårsplaner som upprättas och fastställs får — efter vederbörlig anslagsbehandling — anses utgöra en objektiv måttstock på de möjligheter till väginvesteringar som samhället under tidsperioden i fråga har. Då vidare, enligt de sakkunnigas mening, f. n. knappast något företag — ölandsbron möjligen undantagen — kan anses vara sådant att det har aktualitet såsom tullväg, anser styrelsen, att något påtagligt behov av en lagstiftning på området i dagens läge inte föreligger. Liknande synpunkter anföres av *länsstyrelsen i Stockholms län* och *Landsorganisationsn. Länsstyrelsen i Älvsborgs län* anser, att en lagstiftning om avgiftsbelagda enskilda trafikföretag icke kan väntas fylla något behov annat än i ett par undantagsfall, vilka icke kan få utgöra skäl för avsteg från huvudprinciperna för vägväsendets finansiering.

Länsstyrelsen i Örebro län ansluter sig till de sakkunnigas uttalande, att en enstaka bygd icke bör belastas med avgifter för en allmänt behövlig trafikled. Enligt *länsstyrelsen i Västmanlands län* torde det ej vara orealistiskt antaga, att rätt snart efter färdigställandet av ett avgiftsbelagt företag krav kommer att ställas på avgiftens borttagande. Liknande synpunkter anföres av *Tjänstemännens centralorganisation*, som härjämte framhåller, att avsteg från hittills tillämpade principer för vägväsendets finansiering icke bör ske i fråga om en eventuell bro till Öland.

Svenska stadsförbundet anför, att driftekonomisk lönsamhet icke utan vidare kan betraktas som ett kriterium på att en viss anläggning också har hög angelägenhetsgrad. Man måste därför antaga, att den nödvändiga koncessionsprövningen i själva verket skulle leda till att avgiftsfinansierade företag ej tilläts att bryta den på en allsidig angelägenhetsprövning grundade turordningen mellan trafikbyggena. Förbundet framhåller vidare, att berättigade krav om inlösen av avgiftsfinansierade trafikleder troligen ganska snart skulle framföras.

Av de remissorgan, som ställer sig positiva till införandet av tullvägar, anser de flesta att sådana vägar bör komma till utförande endast i speciella fall. Gällande grundregel för vägnätets finansiering synes sålunda endast i särskilt motiverade undantagsfall böra rubbas framhåller *länsstyrelsen i Östergötlands län*, som i allt väsentligt delar de av utredningen framförda synpunkterna. Den föreslagna koncessionslagen synes enligt *länsstyrelsen* fylla sitt ändamål att reglera vissa undantagssituationer. Liknande synpunkter framföres av *länsstyrelsen i Kopparbergs län*. Enligt *länsstyrelsen i Kronobergs län* erfordras för anordnande av förbindelser över Kalmar-sund och Öresund så stora kapitalinvesteringar att dessa icke synes kunna rymmas i de näraliggande årens investeringsplaner. Genom medverkan av enskilt kapital skulle dessa företag kunna förverkligas inom snar framtid, varför *länsstyrelsen* icke vill motsätta sig att förslaget till lag om tullvägar införes, då i allt fall Kungl. Maj:ts prövning blir erforderlig för varje företag, och att lagen förutsättes tillämpad med stor restriktivitet. Även *länsstyrelsen i Blekinge län* anser, att en särskild lagstiftning, som i enstaka fall möjliggör byggande av angelägna, kostnadskrävande väg- eller broföretag, kan innebära en lämplig lösning på vissa trafikproblem. Synpunkter av liknande innebörd framföres av *länsstyrelserna i Hallands och Västerbotens län*. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* kan icke förorda en lagstiftning, som generellt medger finansiering av väg- och broförbindelser genom avgifter. Detta hindrar dock icke, att denna finansieringsform bör kunna användas i enstaka, speciella fall. Möjligheten står därvid öppen att det enstaka företaget göres till föremål för särskild lagstiftning.

Motororganisationerna anser, att tullvägar skulle kunna tänkas i vissa speciella fall såsom beträffande kostnadskrävande, större och angelägna

företag. Organisationerna nämner särskilt broar och tunnlar beträffande vilka det bedömes som osannolikt att sådana störningar i prioritetsgraderingen, som utredningen har befarat, kan uppstå. KAK tillägger, att även vägar skulle kunna komma i fråga för avgiftsbeläggning.

Avgiftsbelagda trafikanläggningar bör enligt *näringsorganisationerna* kunna komma i fråga som alternativ till redan befintliga kommunikationsleder. Trafikanterna skulle härigenom få frihet att välja antingen den avgiftsfria gamla leden eller den nya avgiftsbelagda, som dock förutsättes ge snabbare framkomlighet och förbättrad körekonomi. Främst torde, enligt organisationerna, enstaka broar och tunnlar samt tillfartsleder till dessa kunna falla inom angivna kategori. Organisationerna framhåller, att utredningen intagit en alltför kritisk hållning mot avgiftssystemet som sådant, bl. a. beträffande risken för felaktig investeringsavvägning. Genom koncessionsförfarandet synes någon sådan risk enligt organisationernas mening icke föreligga. Vidare framhålles att utredningen icke tillräckligt synes ha beaktat de goda erfarenheter man haft av avgiftsfinansierade anläggningar i USA och andra länder. Även *länsstyrelsen i Uppsala län* framhåller, att det föreslagna systemet med koncessionsprövning synes garantera att endast angelägna företag kommer till utförande. Vidare anför länsstyrelsen, att behovet av ökade investeringar inom vägväsendet sedan länge är trängande. Om trycket kan lättas genom tillkomsten av avgiftsbelagda vägförbindelser, synes man ej böra underlåta att möjliggöra detta.

Arbetsmarknadsstyrelsen och *länsstyrelsen i Malmöhus län* har intet att erinra mot att möjligheter till avgiftsfinansierade anläggningar tillskapas i enlighet med de sakkunnigas lagförslag.

Några remissorgan behandlar de sakkunnigas förslag speciellt med tanke på en eventuell broförbindelse till Öland. Sålunda finner *länsstyrelsen i Södermanlands län* det tveksamt, om en särskild lag behövs för ifrågavarande ändamål. Om det emellertid skulle vara möjligt att snabbare få till stånd en bro, närmast till Öland, på sätt de sakkunniga angivit vill länsstyrelsen icke motsätta sig en lösning av brofrågan i enlighet härmed. *Länsstyrelsen i Kalmar län*, som i princip delar de sakkunnigas uppfattning, anser att finansiering av Ölandsbron om möjligt bör ske på vanligt sätt och sålunda prövas vid upprättandet år 1963 av ny flerårsplan för byggande av storbroar. Om bron icke skulle kunna inrymmas i nämnda plan, bör emellertid möjlighet givas till avgiftsfinansiering av broförbindelsen. Liknande synpunkter anföres av *länsstyrelsen i Gotlands län* och *Riksförbundet Landsbygdens folk*. Sistnämnda länsstyrelse är dock i själva sakfrågan av annan mening än de sakkunniga. Alldeles oavsett de garantier som ligger i dels koncessions tvanget, dels den omständigheten att det endast är enstaka vägprojekt som kan bli aktuella som avgiftsfinansierade är enligt länsstyrelsen de sakkunnigas samhällsekonomiska betänkligheter överdrivna. Länsstyrelsen har därför intet att erinra mot en befogenhet för Kungl. Maj:t att meddela koncessioner av förevarande art.

Några remissorgan anser att även andra företag än ölandsbron kan länkas ifrågakomma för avgiftsfinansiering. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* uttalar sålunda att även om man förutsätter att det enda nu aktuella fallet, bron till Öland, kan komma att inom rimlig tid lösas på annat sätt kan ju möjligen framdeles något enstaka annat objekt av detta slag framkomma, varför det enligt länsstyrelsen synes vara av värde att lagstiftningen öppnar möjlighet till fritt val. *Länsstyrelsen i Kristianstads län* anför, att flera i och för sig nödvändiga önskvärda trafikaneläggningar torde av statsfinansiella skäl icke kunna komma till utförande förrän i en avlägsen framtid och syftar på bl. a. öresundsbron. Genom avgiftsfinansiering skulle dylika trafikleder kunna komma till utförande snabbare, varför länsstyrelsen tillstyrker, att ett system skapas, som ger förutsättningar för avgiftsbelagda trafikaneläggningar. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anser, att koncession bör kunna lämnas för anläggning av större parkeringsplatser vid badplatser. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser, att även en vägförbindelse, som har betydelse ur turistsynpunkt, bör kunna komma till utförande genom avgiftsfinansiering och nämner som exempel härpå en vägförbindelse mellan Ljungdalen och Vålådalen. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser, att frågan om avgiftsfinansiering bör ses mot bakgrunden av tidsvinst och trafikutrymme enligt samma normer som f. n. gäller för t. ex. fordonsparkering. Lagstiftningen i ämnet bör f. n. icke utformas så att finansiering medelst avgifter helt omöjliggöres, då framför allt i de större städerna hindren för trafiken synes vara så stora att man under en övergångsperiod kan nödgas tillgripa avgiftsfinansiering av vissa objekt för att bl. a. medgiva utrymme för statsbidrag till de mellanstora och mindre städerna. Även för vägar på landsbygden kan det enligt länsstyrelsen möjligen bli aktuellt med avgiftsfinansiering.

Några remissmyndigheter har framfört vissa erinringar mot det av de sakkunniga utarbetade författningsförslaget. Beträffande benämningen tullväg har *länsstyrelserna i Uppsala, Gotlands, Kristianstads och Malmöhus län* ifrågasatt om benämningen är lämpligt vald, då den för tanken till en annan typ av avgift. *Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, länsstyrelserna i Stockholms och Norrbottens län, motororganisationerna samt näringsorganisationerna* anser att förslaget bör ändras så att koncession kan meddelas för väg, bro eller tunnel inom generalplane- eller stadsplanelagt område. — Beträffande förslaget att koncessionshavaren skall äga erhålla biträdeshjälp från vägförvaltningen vid bl. a. upprättande av arbetsplan har erinringar framförts från *länsstyrelserna i Östergötlands, Malmöhus, Hallands och Örebro län*, vilka framhåller, att vägförvaltningarnas skyldigheter i förevarande hänseende bör starkt begränsas eller helt utgå. — Bestämmelserna angående inlösen före koncessionstidens utgång bör modifieras i vissa avseenden anser *länsstyrelserna i Kalmar, Kristianstads och Malmöhus län*.

1963 års riksdag

Frågan om lagstiftning rörande avgiftsbelagda trafikanläggningar prövades av riksdagen i samband med behandlingen av propositionen nr 191 år 1963 angående riktlinjer för den statliga trafikpolitiken jämte i anledning av propositionen väckta motioner.

Departementschefen

Föredragande departementschefen anförde i denna del följande.

Sedan lång tid tillbaka finansieras de allmänna vägarna och därtill hörande anordningar genom att medel ställes till förfogande över statsbudgeten. Några särskilda avgifter för nyttjandet av viss väg upptages inte. Denna allmänna princip för vägväsendets finansiering har allmänt accepterats och ansetts medföra stora fördelar från bl. a. kostnadsutjämnings synpunkt. För att man skall göra avsteg härifrån och tillskapa en lagstiftning, som har till ändamål att möjliggöra och främja tillkomsten av avgiftsbelagda trafikanläggningar, måste enligt min mening mycket tungt vägande skäl kunna anföras. Spörsmålet om införandet av en dylik lagstiftning har i den allmänna debatten under senare år aktualiserats främst i samband med behovet av broar över Öresund och Kalmarsund samt vissa bro- och tunnelföretag i Göteborg, d. v. s. ett fåtal särskilt kapitalkrävande företag. De sakkunniga har framhållit att bro- och tunnelprojekten i Göteborg redan påbörjats efter medelsanvisning i vanlig ordning och att den fasta förbindelsen över Öresund synes vara av så speciell karaktär att den inte bör behandlas i förevarande sammanhang. Enligt de sakkunnigas mening är det därför numera endast en fast förbindelse över Kalmarsund som skulle kunna komma i fråga som avgiftsfinansierat företag. Jag delar de sakkunnigas uppfattning, att det ej är befogat att enbart för detta fall göra avsteg från den allmänna huvudprincipen för vägväsendets finansiering och införa en lag om tullvägar.

I detta sammanhang vill jag anmäla, att en översyn f. n. pågår inom väg- och vattenbyggnadsstyrelsen av tidigare framlagt utredningsmaterial rörande en broförbindelse över Kalmarsund. Denna översyn bör enligt min mening bedrivas i sådan takt att ett aktuellt material för ett ställningstagande i frågan om en fast förbindelse till Öland bör finnas att tillgå i god tid före den förnyelse av flerårsplanerna för väg- och brobyggnader, som författningens skall äga rum under år 1966. — Med hänsyn till att en fast förbindelse över Öresund är av speciell karaktär får frågan om avgiftsbeläggning av trafiken tas upp till behandling i samband med ett ställningstagande till detta projekt.

Motioner

I de i anledning av propositionen väckta motionerna I: 819 och II: 974 yrkades att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa att särskild lagstiftning rörande avgiftsbelagda trafikanläggningar måtte föreläggas riksdagen. Till stöd för motionsyrkandet anfördes bl. a. följande.

Det är helt naturligt att avgiftsfinansierade väg- eller broföretag endast kan komma i fråga i begränsad omfattning. Det torde sålunda endast röra

sig om trafikaneläggningar som är relativt kapitalkrävande och som har att tillgodose lokala eller alldeles speciella behov. Om intresset för och behovet av dylika anläggningar är så stort, att trafikanelterna bedömes vara beredda att utöver de allmänna bilskatterna genom avgiftsbeläggning bekosta anläggningarnas tillkomst, kan knappast några invändningar riktas häremot från vare sig sakliga eller principiella synpunkter. Den trafik som är villig underkasta sig ett speciellt avgiftssystem för att få sitt trafikledsbehov snabbt tillgodosett kan antagas ha sådan nytta av anläggningen, att avgifterna i förhållande därtill saknar praktisk betydelse. Icke minst för näringslivets transporter kan en tidsvinst på en halv eller en timme föranledd av en ny bro eller trafikunnel medföra betydande vinster från transportekonomiska synpunkter. Sådana förbättringar av transportekonomin kommer direkt eller indirekt produktionen eller distributionen och i sista hand konsumenterna till godo.

Enligt vår uppfattning talar övervägande skäl för att riksdagen nu beredes tillfälle taga ställning till om avgiftsbeläggning av trafikaneläggningar skall kunna komma i fråga efter prövning från fall till fall. Ett förslag till särskild lagstiftning i ämnet bör därför på grundval av 1960 års vägsakkunnigas utkast och under beaktande av vad vid remissbehandlingen anförts föreläggas riksdagen för prövning i vanlig ordning.

Utskottet

Propositionen nr 191 jämte i anledning därav väckta motioner behandlades av sammansatt stats- och tredje lagutskott, som i sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 1 såvitt nu är i fråga anförde följande.

Utskottet noterar med tillfredsställelse att aktuellt material för ställningstagande till frågan om fast förbindelse till Öland kan väntas föreligga i god tid före den revision av flerårsplanerna som skall äga rum år 1966. Då sålunda en lösning av detta trafikproblem synes ligga inom räckhåll lär ett avsteg från den allmänna principen om vägväsendets finansiering icke behöva ske för detta företag. Med hänsyn vidare till att en fast förbindelse över Öresund är av speciell karaktär får såsom departementschefen framhållit frågan om avgiftsbeläggning av trafiken tas upp till behandling i samband med ett ställningstagande till detta projekt. Vid bl. a. angivna förhållanden har utskottet icke funnit sig berett att tillstyrka det i motionerna I:819 och II:974 framförda yrkandet angående särskild lagstiftning om avgiftsbelagda trafikaneläggningar.

Utskottet hemställde därför om avslag å motionerna.

I en vid utlåtandet fogad reservation biträdde motionärernas yrkande.

Statsverkspropositionen år 1964

Av bilaga 8 till årets statsverksproposition (s. 34 ff.) framgår att väg- och vattenbyggnadsstyrelsen i samband med förslag till anslagsäskanden för budgetåret 1964/65 i vad avser väghållningen m. m. berört frågan om fast förbindelse mellan fastlandet och Öland. Härom anföres följande.

Frågan om vägförbindelse mellan Öland och fastlandet har i samband med förarbetena för förnyelse av flerårsplanerna ånyo upptagits till behand-

ling inom styrelsen. En särskild utredning har satts i gång i samarbete med företrädare för berörda kommunala och lokala statliga myndigheter. Utredningen kommer att bedrivas så att resultatet härav kan framläggas före den 1 juli 1964. Kostnaderna för förbindelsen är så stora, att beloppet icke kan inrymmas i en flerårsplan för byggande av storbroar vid en medelsram av nuvarande storlek. Styrelsen avser att i samband med redovisningen av resultatet av utredningen framlägga förslag till förbindelsens finansiering. Frågan har därför icke närmare berörts i det förslag till storbroplan som styrelsen under juni månad 1963 tillställt länsstyrelserna.

Utskottet

Efter framställning av 1960 års riksdag har 1960 års vägsakkunniga utrett frågan om lagstiftning i syfte att möjliggöra avgiftsbelagda trafikaneläggningar, särskilt broar och tunnlar. De sakkunnigas överväganden redovisades i ett år 1962 avgivet betänkande, varvid de sakkunniga på anförda skäl icke ansåg sig beredda att förorda införandet av ett system med sådana anläggningar. I betänkandet framlades emellertid ett förslag till koncessionslagstiftning i ämnet — lag om tullvägar.

I propositionen nr 191/1963 angående riktlinjer för den statliga trafikpolitiken fann föredragande departementschefen i likhet med vägsakkunniga att numera endast en fast förbindelse över Kalmarsund skulle kunna komma i fråga som avgiftsfinansierat företag men att det ej kunde anses befogat att enbart för detta fall göra avsteg från den allmänna huvudprincipen för vägväsendets finansiering och införa en lag om tullvägar. Härvid framhölls också att den fasta förbindelsen över Öresund syntes vara av så speciell karaktär att den ej borde behandlas i förevarande sammanhang. Uti två i anledning av propositionen väckta motioner yrkades emellertid att särskild lagstiftning rörande avgiftsbelagda trafikaneläggningar på grundval av vägsakkunnigas förslag måtte föreläggas riksdagen. Detta yrkande avslogs av riksdagen den 11 december 1963 på hemställan av sammansatt stats- och tredje lagutskott.

I förevarande motioner framhålles såsom angeläget att anläggandet av en bro mellan Öland och fastlandet icke försenas och att sådana åtgärder redan nu vidtages att alla möjligheter för ett snabbt igångsättande och utförande av företaget tillvaratages. De legala hinder som föreligger mot att bron utföres som avgiftsbelagd trafikaneläggning bör enligt motionärerna därför undanröjas. På bl.a. dessa skäl hemställs i motionerna att förslag till lag rörande avgiftsbelagda trafikaneläggningar förelägges 1964 års höstriktdag.

Såsom framgår av den föregående redogörelsen övervägs f.n. spørsmålet om en vägförbindelse mellan Öland och fastlandet av en inom väg- och vattenbyggnadsstyrelsen tillsatt utredning. Utredningen bedrivs så att resultatet därav kan framläggas före den 1 juli 1964. Vid sådant förhållande, och då skäl ej synes föreligga för ändring i riksdagens nyligen intagna stånd-

punkt i denna lagstiftningsfråga, anser utskottet att någon riksdagens åtgärd i anledning av motionerna ej är påkallad.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,
att förevarande motioner, I: 441 och II: 530, icke måtte för-
anleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 17 mars 1964

På tredje lagutskottets vägnar:

HANS LEVIN

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från första kammaren: herrar Lindahl, Svante Kristiansson, Jonasson, Åkesson, Erik Jansson, Schött* och Gunnar Pettersson* ;

från andra kammaren: herrar Levin, Johansson i Torp, Nyberg, Wachtmeister, fru Torbrink, herrar Mattsson, Sundelin och Tobé.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herrar *Schött* och *Wachtmeister*, vilka ansett

a) att det avsnitt av utskottets yttrande, som börjar med »Såsom framgår» och slutar med »ej är påkallad» bort ha följande lydelse:

»Utskottet noterar med tillfredsställelse att aktuellt material i frågan om en fast förbindelse till Öland väntas föreligga före den 1 juli 1964 och således i god tid före den revision av flerårsplanerna som skall äga rum år 1966. Frågan om byggandet av denna förbindelse kommer därför snart att aktualiseras. Ehuru det enligt utskottets mening är önskvärt att Ölandsbron bekostas av statsmedel och blir avgiftsfri, kan det likväl vid prövningen av ärendet befinnas nödvändigt att lita till avgiftsfinansiering för att ej brist på vägsnlag alltför länge skall fördröja detta viktiga projekt.

Bla. med hänsyn härtill ock icke minst till andra trafikledsprojekt, vid vilka frågan om avgiftsbeläggning kan komma att aktualiseras, finner utskottet i likhet med motionärerna att riksdagen bör i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om förslag till särskild lagstiftning i ärendet. Till grund härför synes 1960 års vägsakkunnigas förslag kunna läggas.»

b) att utskottet bort hemställa,

»att riksdagen måtte med bifall till motionerna I: 441 och II: 530 i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, att förslag till lag rörande avgiftsbelagda trafikanläggningar föreläggas 1964 års höstriktdag».