

Godstransporter på väg

– vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system

*Betänkande av
Utredningen om ett nytt miljöstyrande
system för godstransporter på väg*

Stockholm 2022



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2022:13

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0350-8 (tryck)

ISBN 978-91-525-0351-5 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Regeringen beslutade den 16 april 2020 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att analysera utformningen av ett nytt miljöstyrande system som ett alternativ till den nuvarande eurovinjettavgiften för godstransporter på väg och som kan bidra till att miljö- och klimatmålen nås, användas för uttag av skatt och bidra till förbättrad kontroll av regelefterlevnaden av yrkestrafiken (dir. 2020:38).

Rådmannen Christoffer Andersson Calafatis förordnades från och med den 1 juni 2020 som särskild utredare. Uppdraget skulle ursprungligen redovisas senast den 30 september 2021. Genom tilläggsdirektiv den 19 augusti 2021 (dir. 2021:61) förlängdes utredningstiden till den 31 mars 2022.

Som experter förordnades från och med den 25 juni 2020 kvalificerade utredaren Elisa Abascal Reyes, Trafikanalys, kanslirådet Ulf Andersson, Infrastrukturdepartementet, departementssekreteraren Sandra Backlund, Finansdepartementet, kanslirådet, numera ämnesrådet, Petter Dahlin, Miljödepartementet, strategen Jonny Geidne, Transportstyrelsen, utredaren Leila Kekkonen Hjalmarsson, Transportstyrelsen, rättsliga experten Anna Ljung, Skatteverket, strategiska planeraren Birgitta Olausson, Trafikverket, kanslirådet Patrik Nylander, Infrastrukturdepartementet, departementssekreteraren Wilhelm Wojtasik, Näringsdepartementet och ämnesrådet Ann-Christine Ålander, Finansdepartementet. Elisa Abascal Reyes entledigades från och med den 14 juni 2021. Samma dag förordnades kvalificerade utredaren Björn Olsson, Trafikanalys, som expert. Sandra Backlund entledigades från och med den 10 september 2021. Samma dag förordnades departementssekreteraren Karl-Anders Stigzelius, Finansdepartementet, som expert.

Som sekreterare anställdes från och med den 1 juni 2020 kammar-rättsassessorn Maria Sundberg, ämnesrådet Mats-Olof Hansson och nationalekonomen Karl-Anders Stigzelius. Karl-Anders Stigzelius entledigades fr.o.m. den 1 januari 2021.

Arbetet har bedrivits i nära samråd med experterna. Deras bidrag med kunskap och erfarenheter inom aktuella rättsområden har varit mycket värdefulla. I betänkandet anges därför utredningen i stället för utredaren. Detta innebär dock inte att alla experter står bakom samtliga förslag och bedömningar.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system* (SOU 2022:13).

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i mars 2022

Christoffer Andersson Calafatis

/Maria Sundberg
Mats-Olof Hansson

Innehåll

Förkortningar och förklaringar	13
Sammanfattning	17
Summary	25
1 Utredningens uppdrag och arbete.....	33
1.1 Utredningens uppdrag.....	33
1.2 Utredningens arbete	34
1.3 Vissa begrepp i betänkandet	35
2 Bakgrund.....	37
2.1 Inledning.....	37
2.2 Godstransporter.....	37
2.3 Godstransporter på väg	39
2.3.1 Det svenska vägnätet.....	39
2.3.2 Trafikarbetet på det statliga vägnätet	40
2.3.3 Den svenska lastbilsflottan	42
2.4 Styrmedel på transportområdet som berör externa effekter.....	43
2.4.1 Styrmedel avseende godstransporter på väg	43
2.4.2 Styrmedel avseende godstransporter på järnväg, till sjöss och med flyg.....	45
2.4.3 Transportbidraget.....	46
2.4.4 Internaliseringsgrad.....	47

2.5	Utsläpp från tunga godstransporter på väg, järnväg och sjöfart	49
2.5.1	Utsläpp från tunga godstransporter på väg	49
2.5.2	Utsläpp från järnväg.....	51
2.5.3	Utsläpp från sjöfart.....	52
2.6	EU:s klimatpolitik.....	52
2.7	Mål inom Sveriges miljö-, klimat-, transport-, landsbygds- och näringspolitik.....	54
2.7.1	Mål inom miljö- och klimatpolitiken (i synnerhet de som särskilt gäller för transportsektorn)	54
2.7.2	Mål inom transportpolitiken	56
2.7.3	Mål inom landsbygdspolitiken	58
2.7.4	Mål inom näringspolitiken	59
3	Gällande rätt	61
3.1	Inledning	61
3.2	Eurovinjettdirektivet.....	62
3.3	EETS-direktivet och lagen om elektroniska vägtullssystem.....	65
3.4	Dagens tidsbaserade avgiftsuttag av tung lastbilstrafik i Sverige	67
4	Det nya miljöstyrande systemet bör vara avståndsbaserat.....	69
4.1	Inledning	69
4.2	Alternativ som skulle kunna ersätta ett tidbaserat system.....	70
4.2.1	Höjda drivmedelsskatter.....	70
4.2.2	Ett avståndsbaserat system	72
4.2.3	Höjd och omstrukturerad fordonsskatt	75
4.2.4	Bonus–malus-system	76
4.2.5	Stöd, reduktionsplikt och övriga regleringar.....	77
4.3	Slutsatser	78

5	Skattepliktigt vägnät och beskattade vägar inom detta vägnät	79
5.1	Inledning.....	79
5.2	Kriterier för urval av vägar inom det skattepliktiga vägnätet som bör omfattas av beskattning	80
5.3	Det beskattade vägnätet	85
5.4	Bör det göras tillägg till det skattepliktiga vägnätet för att undvika avledning?	91
6	Geografisk differentiering	95
6.1	Inledning.....	95
6.2	Eurovinjettdirektivet och geografisk differentiering	96
6.3	Differentiering mellan tätort och landsbygd.....	98
6.3.1	Inledning	98
6.3.2	En definition av tätort i det nya miljöstyrande systemet	99
6.3.3	Proportioner mellan skattesatser för tätort och landsbygd	111
6.4	Lägre skattenivå i glesbygdslän	118
6.4.1	Inledning	118
6.4.2	Olika indelningar av Sverige	119
6.4.3	Utformningen av en alternativ geografisk differentiering	121
6.4.4	Proportioner mellan skattesatser för glesbygdslän och övriga län.....	127
6.5	Samlad bedömning	128
7	Differentiering utifrån fordonsegenskaper.....	131
7.1	Inledning.....	131
7.2	Differentiering efter fordonsegenskaper i dagens svenska vägavgift.....	132
7.3	Differentiering utifrån fordonsegenskaper enligt eurovinjettdirektivet	132

7.4	Vägslitageskattekommitténs förslag och bedömningar	135
7.5	Finansdepartementets promemoria En ny inriktning för beskattning av tung lastbilstrafik.....	135
7.6	Analys om differentiering utifrån fordonsegenskaper i ett avståndsbaserat system	136
7.6.1	Fordonsegenskaper att differentiera skatt gentemot.....	136
7.6.2	Motorfordonets vikt, antal hjulaxlar och draganordning	137
7.6.3	Buller.....	139
7.6.4	Olyckor/Trafiksäkerhet.....	139
7.6.5	Fordonsegenskaper som avspeglar utsläpp.....	139
7.7	Samlade slutsatser	149
7.8	Sammanfattning av skattestrukturen	151
8	Det nya miljöstyrande systemet och förbättrad kontroll av regelefterlevnad avseende yrkestrafik på väg.....	155
8.1	Inledning	155
8.2	Tunga godstransporter på väg – regelverk och kontroll	157
8.2.1	Inledning.....	157
8.2.2	Cabotagetransporter	158
8.2.3	Vägdelen av kombinerade transporter	160
8.2.4	Kör- och vilotider och färdskrivare.....	161
8.2.5	Kontrollen av regelverket kring cabotagetransporter, kombinerade transporter, kör- och vilotider och färdskrivare.....	163
8.3	Systemet för uttag av skatt och kontrollsystemet.....	165
8.3.1	Inledning.....	165
8.3.2	Belgien – Viapass.....	166
8.3.3	Nederländerna – HGVC	168
8.3.4	Sammanfattning – systemet för uttag av skatt och kontrollsystemet	169

8.4	Systemet för uttag av skatt och förbättrade möjligheter till kontroll av andra regelverk	170
8.4.1	Möjligheterna att använda informationen från systemet för uttag av skatt	171
8.4.2	Möjligheterna att använda det tekniska systemet för uttag av skatt	175
8.5	Kontrollsystemet och förbättrade möjligheter till kontroll av andra regelverk.....	177
8.5.1	Möjligheterna att använda informationen från kontrollsystemet.....	177
8.5.2	Möjligheterna att inhämta ytterligare information genom kontrollsystemet och bygga ut det tekniska kontrollsystemet	180
8.6	Förbättrade möjligheter till kontroll – sammanfattande bedömning och analys av möjliga alternativ.....	183
8.6.1	Inledning	184
8.6.2	Personlig integritet och förbättrade möjligheter till kontroll.....	184
8.6.3	För- och nackdelar med användningen av informationen från systemet för uttag av skatt respektive kontrollsystemet.....	190
8.6.4	Slutsatser	191
8.7	Anpassning av teknik och administration till bestämmelser om skydd för personlig integritet samt offentlighet och sekretess.....	194
8.7.1	Inledning	194
8.7.2	Utredningens överväganden rörande systemet för uttag av skatt.....	195
8.7.3	Utredningens överväganden rörande kontrollsystemet.....	201
8.7.4	Behandling av personuppgifter	210
8.7.5	Sekretess.....	221
8.8	Teknisk och administrativ lösning för förbättrad kontroll av cabotagetransporter.....	228
8.8.1	Utredningens förslag till lösning.....	229

8.8.2	Vilka ändringar och tillägg kan behöva göras i gällande författningar för att möjliggöra utredningens förslag till teknisk och administrativ lösning?	233
8.9	Avslutande kommentarer.....	236
9	Återbetalning av bränsleskatt	239
9.1	Inledning	239
9.2	Juridiska förutsättningar för återbetalning	240
9.2.1	Inledning.....	240
9.2.2	Relevant EU-rätt	241
9.2.3	Återbetalning – bedömning av förenligheten med EU-rätten	244
9.3	Återbetalning i andra EU-länder	254
9.3.1	Dieselpriiser inom EU och i Norge	257
9.4	Administrativa och praktiska förutsättningar	258
9.4.1	Inledning.....	258
9.4.2	Befintliga återbetalningssystem.....	258
9.5	Vissa principiella utgångspunkter inför analysen	260
9.5.1	Principer för skattepolitiken	260
9.5.2	Principer för drivmedelsbeskattning.....	262
9.5.3	Skatteutgift för energiskatt på diesel i motordrivna fordon	262
9.5.4	Skatteutgift för energiskatt på naturgas och gasol som drivmedel.....	263
9.6	Utgångsläge inför analysen	263
9.6.1	Antal berörda företag och ansökningar – en uppskattning	263
9.6.2	Hur stort belopp kan återbetalas av dieselskatten	265
9.6.3	Dieselskattens utveckling framöver.....	266
9.7	Analys.....	268
9.7.1	Inledning.....	268
9.7.2	Möjligheten att införa ett återbetalningssystem.....	269

9.7.3	Administrativ rimlighet med ett återbetalningssystem	269
9.7.4	Samhällsekonomisk effektivitet.....	271
9.7.5	Lämplighetsbedömning av ett återbetalningssystem för diesel för tunga vägtransporter.....	280
9.8	Slutsatser.....	281
10	Elvägar och ett avståndsbaserat system för uttag av skatt.....	283
10.1	Inledning.....	283
10.2	Elvägar, tillträdeskontroll och debitering.....	284
10.2.1	Elvägssystem och ansvarsfördelning	284
10.2.2	Närmare om tillträdeskontroll och debitering	284
10.3	Ett avståndsbaserat system för uttag av skatt och tillträdeskontroll och debitering av kostnader för elvägar – en analys.....	286
11	Konsekvensanalys.....	289
11.1	Inledning.....	289
11.2	Syfte och alternativa lösningar	289
11.3	Vissa statistiska utgångspunkter	291
11.4	Vissa övergripande geografiska effekter	294
11.5	Överflyttning av godstransporter på väg till järnväg och sjöfart.....	296
11.6	Effekter för företag.....	298
11.6.1	Begreppet konkurrenskraft och analysgrund	298
11.6.2	Branscher med relativt höga kostnader för vägtransporter.....	299
11.6.3	Åkerinäringen	300
11.6.4	Skogsnäringen.....	302
11.6.5	Livsmedelsnäringen	305
11.6.6	Bygg och anläggning.....	308

11.7	Effekter för klimatmål och miljön.....	309
11.8	Effekter på de transportpolitiska målen.....	311
11.9	Effekter på landsbygdsmålen	312
11.10	Samhällsekonomiska effekter	313
11.11	Offentligfinansiella effekter.....	316
11.12	Effekter för myndigheter och de allmänna förvaltningsdomstolarna	316
11.13	Effekter för den ekonomiska jämställdheten.....	317
	Referenser.....	319

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2020:38.....	337
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2021:61.....	353
Bilaga 3	Kartor m.m.	355

Förkortningar och förklaringar

Bärighet	Beskriver hur tunga fordon en väg eller bro i det allmänna vägnätet får belastas med. Det allmänna vägnätet är indelat i fyra bärighetsklasser.
Cabotage	Rätten för en transportör att utöva tillfälliga yrkesmässiga transporter på väg i ett annat EU-land än det där denne är etablerad.
CO ₂	Kemisk beteckning för koldioxid.
CoC	Certificate of Conformity (Intyg om överensstämmelser) är en handling där tillverkaren intygar att fordonet omfattas av ett EU-typgodkännande.
Euro-utsläppsklass	En utsläppsklass för ett fordon baserat på de emissionskrav som fordonets motor uppfyller; ju renare fordon, desto högre utsläppsklass. För nya tunga lastbilar styrs klassning av avgasutsläppen av kolmonoxid, kolväten, kväveoxider och partiklar. Utsläpp av koldioxid ingår inte.

Eurovinjettdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/62/EG av den 17 juni 1999 om avgifter för fordon för användningen av väginfrastrukturer, tidigare Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/62/EG av den 17 juni 1999 om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer.
Intermodala godstransporter	Sådana transporter som är sammankopplade av två eller fler transportslag.
NO _x	Kemisk betäckning för kväveoxider.
Priskänslighet (priselasticitet)	Mått på förändrad efterfrågan eller utbud vid en prisförändring.
TEN-T	Transporteuropiska transportnätet.
Trafikarbete	Trafikarbete beskriver mängden trafik inom ett visst område under en viss tid och uttrycks i enheten fordonskilometer.
Trafikintensitet	Antal fordon på en viss väg under en viss tidsperiod.
Transportarbete	Transportarbete beskriver transporter av personer eller gods inom ett visst område under en viss tid och uttrycks, för godstransporter, i enheten tonkilometer. En tonkilometer beräknas som en förflyttning av ett ton gods en kilometer.
VECTO	Vehicle Energy Consumption Calculation Tool är en beräkningsmodell som EU-kommissionen utvecklat. Certifiering enligt dessa beräkningar ligger till grund för indelning i koldioxidutsläppsklass för den specifika lastbilen.

Vägavgift	Med vägavgift avses enligt eurovinjett-direktivet ett bestämt belopp som ska erläggas för att ge fordonet rätt att under en given tid använda vissa infrastrukturer.
Vägtull	Med vägtull avses enligt eurovinjett-direktivet ett bestämt belopp som ska betalas för ett fordon, grundat på den tillryggalagda sträckan inom en viss infrastruktur och på fordonstyp, där erlagd betalning innebär att ett fordon får rätt att använda infrastrukturena, och som består av en eller flera av följande avgifter: a) en infrastrukturavgift, b) en trängselavgift, eller c) en avgift för externa kostnader.
ÅDT	Årsmedeldygnstrafik i antal fordon per dygn i medel under ett år. Ger ett mått på trafikintensitet.

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att analysera utformningen av ett nytt miljöstyrande system som ett alternativ till den nuvarande eurovinjettavgiften för godstransporter på väg och som kan bidra till att miljö- och klimatmålen nås, användas för uttag av skatt och bidra till förbättrad kontroll av regelefterlevnaden av yrkestrafiken. I utredningens uppdrag har ingått att analysera olika alternativ till den nuvarande eurovinjettavgiften, såsom ett avståndsbaserat system eller ett system som varken är tidsbaserat eller avståndsbaserat. Utredningen har också haft i uppdrag att föreslå hur sådana tekniska system och sådan information som införandet av ett nytt system skulle medföra skulle kunna användas för att skapa förbättrade möjligheter till kontroll av andra regelverk för yrkestrafik. Det har även ingått att analysera hur de tekniska systemen och administrationen av kontroll av såväl det nya systemet som regelefterlevnaden bäst anpassas till gällande svensk och EU-rättslig lagstiftning, behovet av att värna skyddet för den personliga integriteten och bestämmelserna om offentlighet och sekretess, samt vilka ändringar i gällande lagstiftning som skulle kunna göras för att underlätta detta. Vidare har i uppdraget ingått att utreda och lämna förslag på hur ett nytt miljöstyrande system bör avgränsas och differentieras geografiskt, åtminstone mellan tätort och landsbygd, och vilka effekter en sådan avgränsning och differentiering medför för olika delar av landet. I uppdraget har också ingått att analysera hur en differentiering utifrån fordonsenskaper inom ramen för ett nytt miljöstyrande system kan utformas för att bidra till ökad miljöstyrning. Utredningen har även haft i uppdrag att analysera om det är juridiskt möjligt och om det är lämpligt att kombinera ett avståndsbaserat system med ett system för återbetalning av bränsleskatt och, för det fall ett sådant system

bedöms möjligt och lämpligt, föreslå hur det i så fall bör utformas. Vidare har i uppdraget ingått att följa pågående arbete kring utvecklingen av elvägar och i den utsträckning det är möjligt analysera om ett avståndsbaserat system skulle kunna spela en roll i samband med tillträdeskontroll och debitering av kostnader för elvägar.

Det nya miljöstyrande systemet bör vara avståndsbaserat

Ett av de grundläggande kriterierna för att uppfylla syftet med ett nytt miljöstyrande system är att utländska fordon ska ingå. Systemet ska även kompensera för budgetförsvagningen vid slopad eurovinjettavgift (vägavgift). Stöd och olika typer av regleringar uppfyller inte dessa kriterium. Höjd fordonskatt kan kompensera för den budgetförsvagning som en slopad vägavgift medför men utländska fordon ingår inte i ett sådant system. En höjd drivmedelsskatt kan bidra till att miljö- och klimatmålen nås. En höjd dieselskatt kan kompensera för budgetförsvagningen och i viss mån tas ut av utländska fordon men kan inte utjämna konkurrensvillkoren mellan svenska och utländska åkare eller bidra till förbättrad kontroll av regelefterlevnad. Möjligheten att utjämna konkurrensvillkoren och förbättra kontrollen finns däremot enbart inom ett avståndsbaserat system. Ett avståndsbaserat system har även i högre utsträckning möjlighet att beakta Sveriges särskilda geografiska förhållanden jämfört med höjd drivmedelsskatt. Utredningen anser att ett avståndsbaserat system är det enda alternativet som uppfyller de syften och krav som uppställs i kommittédirektiven och förordar därför ett avståndsbaserat system som alternativ till det nuvarande tidsbaserade systemet.

Skattepliktigt vägnät och beskattade vägar inom detta vägnät

Det skattepliktiga vägnätet ska omfatta europavägar, riksvägar och primära länsvägar. Inom det skattepliktiga vägnätet ska de vägar som har en trafikintensitet som understiger 500 tunga fordon per dygn som huvudregel undantas från beskattning. En utvärdering av vägnätets omfattning och eventuell avledning bör göras en viss tid efter att det nya avståndsbaserade systemet för uttag av skatt har införts.

Geografisk differentiering

Utredningen föreslår att med tätort ska avses de kommuner som ingår i Stockholms, Göteborgs och Malmös tätortsområden i enlighet med Naturvårdsverkets zonindelning utifrån EU:s luftkvalitetsdirektiv. En högre skatt ska tas ut på det beskattade vägnätet i dessa tätorter. Befolkningstätheten i dessa tätorter ligger inom det intervall som anges i eurovinjettdirektivets definition av tätort (eng. suburban), dvs. mellan 150 och 900 invånare per kvadratkilometer. Denna indelning kan anses vara väl avvägd utifrån syftet med en avståndsbaserad skatt.

Utredningen anser att differentieringen mellan dessa tätorter och landsbygd bör utformas som ett tätortstillägg i den avståndsbaserade skatten som speglar högre externa kostnader för luftföroreningar och buller för tätortskörning baserat på referensvärden bilaga IIIb i det reviderade eurovinjettdirektivet. Syftet med detta förslag är att externa kostnader från lastbilstrafiken i högre utsträckning täcks med en mer rättvisande prissättning.

Utredningen föreslår även att den avståndsbaserade skatten ska differentieras geografiskt utifrån län och en lägre skattenivå, glesbygdsnivå, ska tas ut för vägar i län med låg befolkningstäthet (glesbygdslän). Denna differentiering kan kombineras med förslaget om att en högre skatt ska tas ut på det beskattade vägnätet i tätorter.

Med glesbygdslän avses län där befolkningstätheten är under 30 invånare per kvadratkilometer. Berörda län är Norrbottens, Jämtlands, Västerbottens, Dalarnas, Västernorrlands, Gävleborgs, Värmlands, Gotlands, Kalmar och Kronobergs län. Syftet med detta förslag är att hänsyn tas till Sveriges särskilda förhållanden med relativt gles lastbilstrafik och långa transportavstånd inte minst avseende näringslivets konkurrenskraft.

Differentiering utifrån fordonsegenskaper

Skatteuttaget bör enligt det reviderade eurovinjettdirektivet delas upp på en infrastrukturavgift och en avgift för externa kostnader. Differentieringar i dessa båda delar bör baseras på uppgifter som finns registrerade för fordon och avse fasta fordonsegenskaper så att dessa registrerade uppgifter tillsammans ger en skattenivå för den specifika lastbilen.

Utredningen bedömer att den avståndsbaserade skatten bör differentieras utifrån fordonets, eller fordonskombinationens, totalvikt, Euro-utsläppsklasser och eventuellt antalet hjulaxlar.

I det reviderade eurovinjettdirektivet ställs krav på att en avståndsbaserad skatt ska differentieras utifrån vilken koldioxidutsläppsklass ett fordon tillhör, antingen genom en differentierad infrastrukturavgift eller som en differentierad komponent i avgiften för externa kostnader. Differentieringen blir tvingande om inget unionsövergripande styrmedel införs som prissätter koldioxidutsläpp inom transportområdet.

Om den avståndsbaserade skatten måste differentieras utifrån fordonets koldioxidutsläppsklass bör det i den fortsatta beredningen utredas närmare hur denna differentiering ska utformas.

Det nya miljöstyrande systemet och förbättrad kontroll av regelbrottslighet avseende yrkestrafik på väg

Uppgifterna om bl.a. gränspassager från systemet för uttag av skatt bör användas i syfte att förbättra möjligheterna till kontroll av regelverket kring cabotagetransporter. Det är inte möjligt att använda informationen från systemet för uttag av skatt eller från kontrollsystemet, och inte heller de tekniska systemen, för att förbättra kontrollen av kör- och vilotidsregleringen.

Utredningen gör bedömningen att kartpassningen och beräkningen av den avståndsbaserade skatten bör göras centralt hos avgiftsupptagaren, dvs. Transportstyrelsen. Utredningen lämnar förslag på en teknisk och administrativ lösning för hur en förbättrad kontroll av cabotagetransporter kan genomföras. I och med den centraliserade beräkningen av den avståndsbaserade skatten har Transportstyrelsen information om samtliga tunga fordons positioner. Från dessa uppgifter kan uppgifter om bl.a. utländska fordons gränspassager filtreras ut. Därigenom är det möjligt att se hur länge ett fordon har befunnit sig i landet och när det senast lämnade landet, vilket medför att fordon efter viss tid kan misstänkas för överträdelse av cabotagereguleringen (som från och med den 21 februari 2022 även gäller för vägdelen av kombinerade transporter). Utredningen föreslår att Polismyndigheten bör få tillgång till uppgifterna om de fordon som misstänks för överträdelse mot cabotagereguleringen och

även skälet till misstanken så att vägkontrollerna kan riktas in på dessa fordon. Vid fordon's passage av kontrollstation bör även kontrolleras om fordonet är misstänkt för överträdelse av cabotage-regelverket.

Återbetalning av bränsleskatt

Utredningen bedömer att det inte kan anses vara juridiskt möjligt att koppla ett system för återbetalning till den nya avståndsbaserade skatten. Däremot kan ett återbetalningssystem som inte har den kopplingen vara möjlig avseende en nedsättning av skatten på diesel för tunga fordon över 7,5 ton enligt nuvarande energiskattedirektiv. För förbrukning i sådana fordon skulle dock återbetalningsbeloppet bli begränsat då EU:s minimiskattenivåer för diesel måste uppfyllas. Med utgångspunkt från svenska skattenivåer på diesel, kan en återbetalning maximalt medges med omkring 1 krona per liter.

Utredningen anser att ett återbetalningssystem visserligen är möjligt, i enlighet med nuvarande energiskattedirektiv, men att den administrativa rimligheten och den samhällsekonomiska effektiviteten kan anses som tveksam. Utredningen bedömer att ett återbetalningssystem i nuläget inte kan anses lämpligt.

Elvägar och det nya avståndsbaserade systemet

Tillträdeskontrollen i elvägssystemet består i att identifiera fordonen och deras behörighet att tillgodogöra sig el från elvägsanläggningen. Eftersom tillträdeskontrollen i elvägssystemet är starkt kopplad till själva elöverföringen till fordonet bedömer utredningen att ett avståndsbaserat system inte kan spela en roll när det gäller tillträdeskontrollen.

När det gäller debiteringen av kostnader för elvägar föreslår Elvägsutredningen i betänkandet *Regler för statliga elvägar* (SOU 2021:73) en metod för beräkning av brukaravgift som innebär att kostnader för drift och underhåll av elvägen fördelas utifrån elvägsanvändarens förbrukade kWh. Eftersom Elvägsutredningen avfärdat körsträcka som fördelningsgrund bedömer utredningen att ett avståndsbaserat system inte kan spela en roll i debiteringen av kostnaderna för elvägar.

Konsekvenser

En avståndsbaserad skatt som ersätter den nuvarande tidsbaserade vägavgiften kan leda till minskat transportarbete men även ökad transporteffektivitet, t.ex. genom ytterligare incitament till samordnade godstransporter, ökad fyllnadsgrad, och ruttoptimering. En avståndsbaserad skatt kan bidra till att nå riksdagens klimatmål, men även vissa miljömål och transportpolitiska mål.

Analys på region- och kommunnivå visar att de mest kostnads-känsliga kommunerna vad gäller ökade transportkostnader på väg generellt sett ligger inåt landet, med relativt långa avstånd till kusten eller till järnväg. Ett antal kommuner i Norrbotten, Västerbotten och norra Dalarna, men också ett par kommuner utmed kusten i östra Småland, visar sig vara relativt kostnads-känsliga. Utredningen bedömer utifrån tillgängliga uppgifter att skogsindustrin, livsmedelsindustrin och bygg- och anläggningssektorn påverkas mest då en avståndsbaserad skatt ersätter en vägavgift.

Det är sannolikt att utredningens förslag om avgränsning genom beskattat vägnät samt geografisk differentiering jämfört med om hela vägnätet beskattas och då med en enhetlig skattenivå kan vara gynnsamma för näringslivet i norra delarna av Sverige, men även i vissa mer glesbebyggda områden i södra Sverige.

Förslaget om förhöjd skatt på beskattat vägnät i tätort, dvs. de kommuner som ingår i Stockholms, Göteborgs och Malmös tätortsområden, kan bidra till minskat trafikarbete i dessa tätorter jämfört med alternativet utan sådan förhöjd skatt. Det medför att färre delar av befolkningen exponeras av utsläpp av luftföroreningar och buller. Omkring en tredjedel av Sverige befolkning bor i kommuner vars vägar omfattas av en förhöjd skatt.

Förslagen om lägre skattenivå i vissa glesbygdslän kombinerat med avgränsningen av det beskattade vägnätet medför att skogsnäringen inte i någon större utsträckning behöver drabbas av negativa effekter om en avståndsbaserad skatt ersätter vägavgiften. I glesbygdslän bor cirka 10 procent av Sveriges befolkning. Allmänt sett är exponeringen för luftföroreningar och buller lägre i dessa län jämfört med de som är mer tätbefolkade.

Kombinationen av högre skatt i tätorter och en lägre skattenivå i glesbygdslän kan anses vara välriktad utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Förslaget avseende förbättrad kontroll av cabotagetransporter kan medföra viss minskad olaga transportverksamhet vilket kan bidra till att förbättra transportbranschens villkor.

Summary

Remit

The Inquiry was tasked with analysing the design of a new environmental tax system as an alternative to the current Eurovignette user charge for goods transport on roads that could potentially assist in achieving Sweden's environmental objectives and climate goals, be used to levy taxes, and help improve monitoring of the compliance of heavy vehicle traffic with the regulations. The Inquiry's remit included analysing various alternatives to the current Eurovignette charge, such as a distance-based system or a system that is neither time-based nor distance-based. The Inquiry was also tasked with proposing how such technical systems and the information that the introduction of a new system would lead to could be used to improve options for monitoring compliance with other regulatory frameworks governing heavy vehicle traffic. The Inquiry's remit also included analysing how the technical systems and how the administration of checks in the new system as well as checks of compliance with regulations can best be adapted to current Swedish and EU legislation, the need to safeguard privacy protections and provisions on public access to information and secrecy, and what changes could be made to existing legislation to facilitate this. The remit additionally included investigating and proposing how a new environmental tax system should be delimited and geographically differentiated, between suburban and rural areas at least, and what effects such a delimitation and differentiation would have in different parts of the country. Furthermore, the remit included analysing how a differentiation based on vehicle characteristics within a new environmental tax system could be designed to make the tax more environmentally effective. The Inquiry was also tasked with analysing whether it is legally possible and appropriate to combine a distance-based system with a

fuel tax refund system and, if such a system is deemed legally possible and appropriate, to propose how it should be designed. The remit also included monitoring ongoing work on the development of electric roads and, to the extent possible, to analyse whether a distance-based system could play a role in controlling access to, and debiting the costs for, electric roads.

The new environmental tax system should be distance-based

For a new environmental tax system to serve its purpose, one of the fundamental criteria is the inclusion of foreign vehicles. The system must also compensate for the budgetary weakening that would result if the Eurovignette (user charge) were to be abolished. Financial support and various types of regulation do not satisfy these criteria. Higher vehicle taxes could compensate for the budgetary weakening resulting from the abolition of the user charge, but foreign vehicles are not part of such a system. A higher fuel tax could assist in achieving Sweden's environmental objectives and climate goals. A higher diesel tax could compensate for the budgetary weakening, and foreign vehicles could be taxed to some extent, but this cannot level the playing field between Swedish and foreign hauliers, nor would it help to improve monitoring of compliance. While on the other hand, only a distance-based system has the potential to level the playing field and improve monitoring. A distance-based system also has a greater chance of taking into account Sweden's special geographical conditions compared with a higher fuel tax. The Inquiry is of the opinion that a distance-based system is the only alternative that serves the purposes and fulfils the requirements set out in the Terms of Reference, and therefore recommends a distance-based system as an alternative to the current time-based system.

Taxable road network and roads taxed within this network

The taxable road network is comprised of European routes, trunk roads, and primary regional roads. Within this road network, as a general rule, those roads with a traffic intensity of less than 500 heavy vehicles per 24-hour period are exempt from taxation. The extent of

the road network and any relieving roads should be assessed some time after the introduction of the new distance-based system for levying the tax.

Geographical differentiation

The Inquiry proposes that ‘suburban’ should refer to the municipalities included in the suburbs of Stockholm, Gothenburg and Malmö in accordance with the Swedish Environmental Protection Agency’s zone classifications which are based on the EU Air Quality Directive (Directive 2008/50/EC). A higher tax will be charged on the road network subject to tax in these suburbs. The population density of these suburbs falls within the range set out in the Eurovignette Directive’s definition of suburban, i.e., between 150 and 900 inhabitants per square kilometre. This classification can be viewed as well-balanced in relation to the purpose of a distance-based tax.

The Inquiry is of the opinion that the differentiation between these suburban areas and rural areas should be in the form of a suburban supplement to the distance-based tax, to reflect the higher external costs of air pollution and noise for driving in suburban areas based on the reference values in Annex IIIb of the revised Eurovignette Directive. The aim of this proposal is to better cover the external costs from heavy vehicle traffic with pricing that better reflects its true costs.

The Inquiry also proposes that the distance-based tax be differentiated geographically based on the county, and that a lower tax level, the rural level, should be applied to roads in counties with low population density (sparsely populated counties). This differentiation can be combined with the proposal that a higher tax be levied on the toll road network in suburban areas.

A rural county means a county where the population density is less than 30 inhabitants per square kilometre. The relevant counties in Sweden are Norrbotten, Jämtland, Västerbotten, Dalarna, Västernorrland, Gävleborg, Värmland, Gotland, Kalmar and Kronoberg. The aim of this proposal is to take into account conditions that are particular to Sweden, with relatively sparse heavy vehicle traffic and long haul distances, especially with regard to the competitiveness of Sweden’s economic activity.

Differentiation based on vehicle characteristics

Under the revised Eurovignette Directive, taxation ought to be divided into an infrastructure charge and an external-cost charge. Differentiations in these two parts should be based on the registered details for vehicles and refer to fixed vehicle characteristics so that these registered details together give a tax level for the specific heavy vehicle.

The Inquiry assesses that the distance-based tax should be differentiated according to the mass of the vehicle or road train, Euro emissions classes and, potentially, the number of wheel axles.

The revised Eurovignette Directive requires that a distance-based tax be differentiated according to the CO₂ emission class of a vehicle, either through a differentiated infrastructure charge or as a differentiated component of the external-cost charge. This differentiation will become mandatory if no EU-wide policy instrument is introduced to price CO₂ emissions in the area of transport.

If the distance-based tax must be differentiated according to the vehicle's CO₂ emission class, further preparation should examine in more detail how to design this differentiation.

The new environmental tax system and better control of compliance by heavy vehicle traffic on roads

Information on, *inter alia*, border crossings from the tax collection system should be used in order to improve the possibilities of monitoring the compliance of cabotage transport operations. It is not possible to use the information from the tax collection system or from the monitoring system, or the technical systems either, to improve monitoring of compliance with driving and rest period rules.

The Inquiry makes the assessment that the map orientation and calculation of distance-based taxes should be done centrally at the toll charger, i.e., the Swedish Transport Agency. The Inquiry proposes a technical and administrative solution for how better monitoring of cabotage transport operations could be implemented. Since the distance-based tax is calculated centrally, the Swedish Transport Agency will have data on the positions of all heavy vehicles. Information about the border crossings of foreign vehicles among other things can be filtered out from these data. This makes it possible to

see how long a vehicle has been in the country and when it last left the country, which means that after a certain period of time, vehicles may be suspected of being in breach of the cabotage regulations (which also apply to the roads section of combined transport operations from 21 February 2022). The Inquiry proposes that the Swedish Police Authority should have access to details of vehicles suspected of violating the cabotage regulations and also the reasons for these suspicions so that roadside inspections can target these vehicles. When the vehicle passes a checkpoint, there should also be a check of whether the vehicle is suspected of breaching the cabotage regulations.

Refunding of fuel tax

The Inquiry assesses that it cannot be deemed legally possible to link a refund system to the new distance-based tax. On the other hand, a refund system without such a link may be possible in the form of a reduction in the diesel tax for heavy vehicles over 7.5 tonnes under the current Energy Tax Directive.

However, the refund amount for consumption in such vehicles would be limited, since compliance with the EU's minimum levels of diesel tax is essential. Based on Sweden's diesel tax levels, a maximum refund of about SEK 1 per litre can be granted.

The Inquiry considers that although a refund system is possible under the current Energy Tax Directive, the administrative reasonableness and social economic efficiency of such a system can be considered questionable. The Inquiry assesses that in the current situation, a refund system cannot be seen as appropriate.

Electric roads and the new distance-based system

Access control in the electric road system consists of identifying vehicles and their permission to access electricity from the electric road facility for propulsion and battery charging. Since access control in the electric road system is strongly tied to the actual transmission of electricity to the vehicle, the Inquiry assesses that a distance-based system cannot play any role in this access control.

Concerning debiting the costs of electric roads, the Electric Roads Inquiry in its report *Rules for state-owned electric roads* (SOU 2021:73) proposes a method of calculating the user charge which means that the costs of operating and maintaining the electric road are allocated on the basis of the kWh consumed by the electric road user. Since the Electric Roads Inquiry dismissed the idea of using the distance driven as the basis for charging, the Inquiry assesses that a distance-based system cannot play any role in debiting the costs of electric roads.

Consequences

A distance-based tax that replaces the current time-based user charge may lead to reduced transport system work but also to increased transport efficiency, for example through additional incentives for coordinated goods transport, increased vehicle fill rates, and route optimisation. A distance-based tax can contribute to the achievement of the Riksdag's climate goals, as well as some of Sweden's environmental and transport policy objectives.

Analyses at the regional and municipal levels show that the municipalities most sensitive to increased road transport costs are generally in the interior of the country, with relatively long distances to the coast or to a railway. A number of municipalities in Norrbotten, Västerbotten and the northern parts of Dalarna, but also a few municipalities along the coast in eastern Småland, are apparently relatively cost-sensitive. Based on the available data, the Inquiry assesses that the forest industry, the food industry and the construction and engineering sector would be affected most by a distance-based tax replacing a road user charge.

It is likely that the Inquiry's proposal to delimit the system by means of the toll road network and geographical differentiation, compared with the whole road network being subject to the tax and in that case at a uniform tax level, will be favourable to economic activity in the northern part of Sweden, but also in some more sparsely populated areas in southern Sweden.

The proposal for a higher tax on the suburban road network subject to the tax, i.e., the municipalities in the suburban areas of Stockholm, Gothenburg and Malmö, could contribute to a reduction in traffic density in these suburban areas compared to the alternative

without a higher tax. This means that fewer sections of the population would be exposed to emissions of air pollutants and noise. About one third of Sweden's population lives in municipalities whose roads are covered by a higher tax.

The proposals for a lower tax level in some sparsely populated counties combined with delimiting the road network subject to the tax mean that the forest industry would not need to suffer any significant negative effects if a distance-based tax replaces the user charge. About 10 per cent of Sweden's population lives in sparsely populated counties. In general, exposure to air pollution and noise in these counties is lower than in more densely populated counties.

The combination of a higher tax in suburban areas and a lower tax level in sparsely populated counties can be seen as being socio-economically well-targeted.

The proposal for improved control of cabotage transport operations may result in a certain reduction in illegal transport operations, which may help to improve conditions in the transport industry.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 16 april 2020 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att analysera utformningen av ett nytt miljöstyrande system som ett alternativ till den nuvarande eurovinjettavgiften för godstransporter på väg och som kan bidra till att miljö- och klimatmålen nås, användas för uttag av skatt och bidra till förbättrad kontroll av regelefterlevnaden av yrkestrafiken (dir. 2020:38). Syftet med ett nytt miljöstyrande system som ett alternativ till den nuvarande eurovinjettavgiften är enligt kommittédirektiven inte att sammantaget höja beskattningen eller avgiftsuttaget för godstransporter på väg utan att inom ramen för ett miljöstyrande system kunna kompensera för den budgetförsvagning som uppstår om den nuvarande eurovinjettavgiften tas bort.

I utredningens uppdrag har ingått att analysera olika alternativ till den nuvarande eurovinjettavgiften, såsom ett avståndsbaserat system eller ett system som varken är tidsbaserat eller avståndsbaserat. I uppdraget har ingått att föreslå hur sådana tekniska system och sådan information som införandet av ett nytt system skulle medföra skulle kunna användas för att skapa förbättrade möjligheter till kontroll av andra regelverk för yrkestrafik. Det har även ingått att analysera hur de tekniska systemen och administrationen av kontroll av såväl det nya systemet som regelefterlevnaden bäst anpassas till gällande svensk och EU-rättslig lagstiftning, behovet av att värna skyddet för den personliga integriteten och bestämmelserna om offentlighet och sekretess, samt vilka ändringar i gällande lagstiftning som skulle kunna göras för att underlätta detta.

I uppdraget har ingått att utreda och lämna förslag på hur ett nytt miljöstyrande system bör avgränsas och differentieras geografiskt

och vilka effekter en sådan avgränsning och differentiering medför för olika delar av landet. I uppdraget har också ingått att analysera hur en differentiering utifrån fordonsegenskaper inom ramen för ett nytt miljöstyrande system kan utformas för att bidra till ökad miljöstyrning.

I uppdraget har ingått att analysera om det är juridiskt möjligt och om det är lämpligt att kombinera ett avståndsbaserat system med ett system för återbetalning av bränsleskatt och, för det fall ett sådant system bedöms möjligt och lämpligt, föreslår hur det i så fall bör utformas.

Vidare har i uppdraget ingått att följa pågående arbete kring utvecklingen av elvägar och i den utsträckning det är möjligt analysera om ett avståndsbaserat system skulle kunna spela en roll i samband med tillträdeskontroll och debitering av kostnader för elvägar.

Utredningen ska enligt kommittédirektiven vid framtagande av förslagen beakta att dessa ska ta hänsyn till Sveriges olika geografiska förutsättningar och främja näringslivets hållbara omställning och konkurrenskraft samt beakta behovet av samverkan mellan olika trafikslag.

Uppdraget skulle ursprungligen redovisas senast den 30 september 2021. Genom tilläggsdirektiv den 19 augusti 2021 förlängdes utredningstiden till den 31 mars 2022 (dir. 2021:61). Kommittédirektivet återges i sin helhet i *bilaga 1*. Tilläggsdirektivet återges i *bilaga 2*.

1.2 Utredningens arbete

Utredningen har till sin hjälp haft en expertgrupp bestående av experter från Trafikanalys, Transportstyrelsen, Skatteverket, Trafikverket och Regeringskansliet. Utredningens arbete inleddes i juni 2020 och har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med experterna. Sammanlagt har utredningen haft sju sammanträden. Utredningens arbete har också förts framåt med hjälp av de underhandskontakter som sekreterarna haft med utredningens experter.

Utredningen har i enlighet med kommittédirektiven samrått med Transportstyrelsen, Trafikverket, Skatteverket, Trafikanalys, Polismyndigheten och Naturvårdsverket.

Utredningen har inhämtat synpunkter och kunskap från företrädare för Viapass, BIL Sweden, Volvo, Scania, Skogsindustrierna,

Svensk Sjöfart, Transportföretagen, Transportarbetareförbundet, Sveriges Åkeriföretag, Tågöretagen, Fossilfritt Sverige, Energigas Sverige, Sund & Bælt Holding A/S, Svenskt Näringsliv, Näringslivets Transportråd, Kapsch TrafficCom AB och Företagarna.

Utredningen har fört en dialog med Utredningen om effektivare kontroller av yrkestrafik på väg (I 2019:04) och har även samrått med Elvägsutredningen (I 2020:04).

Vidare har utredningen, i enlighet med direktiven, hållit sig informerad om och beaktat relevant arbete som bedrivs inom utredningsväsendet och inom EU.

1.3 Vissa begrepp i betänkandet

I detta avsnitt redogörs för några centrala begrepp i utredningsdirektiven och hur de tolkas och används i betänkandet.

Begreppet *miljöstyrande* tolkas som en styrning mot åtgärder som bidrar till att uppfylla miljörelaterade mål. Denna tolkning gör anspråk på att styrningen ska medföra adekvat effekt men nödvändigtvis inte leda till ökad samhällsekonomisk effektivitet.

Begreppet *extern kostnad* är den kostnad för samhället i stort som förekomsten av externa effekter ger upphov till. Med externa effekter menas effekter av val och beslut om konsumtion eller produktion, som påverkar andra än de som fattar besluten. Dessa effekter kan vara positiva eller negativa. Till de externa effekter som uppstår i samband med vägtransporter räknas i regel klimatpåverkan (koldioxidutsläpp), utsläpp av luftföroreningar (främst kväveoxider och partiklar), buller, vägsitage och olyckor. I vissa sammanhang brukar även trängsel betraktas som en extern effekt. Storleken på de externa effekterna och därmed kostnaderna beror på flera faktorer, bl.a. körsträcka, fordonstyp, drivmedel, var och vid vilken tid på dygnet fordonet körs.

Med *internalisering av externa effekter* menas att aktörer ges incitament att ta hänsyn till de externa kostnaderna (eller nyttorna) på marginalen vid sina konsumtions- eller produktionsbeslut. För att internalisera en negativ extern effekt behöver ett styrmedel vara utformat så att aktören kan väga in den externa kostnaden i sitt beslut. Internalisering av vägtrafikens externa effekter innebär att enskilda trafikanter genom t.ex. skatter och avgifter får stå för de kostnader som trafiken ger upphov till för samhället, t.ex. för miljöpåverkan,

vägslitage och buller. Internalisering kan ses som ett snävare begrepp än det ovan nämnda begreppet *miljöstyrande* då internalisering innebär styrning genom mer eller mindre direkt prissättning av den relevanta externa effekten. Det finns även en rad relevanta externa effekter som är svåra att prissätta. Ett bakomliggande motiv till att de externa effekterna ska internaliseras är också att det ska leda till högre grad av samhällsekonomisk effektivitet. Sammantaget talar detta för att internalisering inte kan användas synonymt med miljöstyrande.

Formuleringen i utredningsdirektivet *på ett bättre sätt fånga upp s.k. externa kostnader* kan tolkas som att de externa effekterna mer träffsäkert och i högre utsträckning ska internaliseras.

Begreppet *mer rättvisande prissättning* kan tolkas som en prissättning som i högre grad beaktar skillnaden i externa kostnader mellan tätort och landsbygd och mellan olika typer av fordon och transportslag.

2 Bakgrund

2.1 Inledning

Utredningen har i uppdrag att analysera utformningen av ett nytt miljöstyrande system som ett alternativ till den nuvarande eurovinjettavgiften för godstransporter på väg och som kan bidra till att miljö- och klimatmålen nås, användas för uttag av skatt och bidra till förbättrad kontroll av regelefterlevnaden av yrkestrafiken. I syfte att utgöra en bakgrund till denna analys ges i detta kapitel en kortare beskrivning av Sveriges godstransporter följt av en närmare redogörelse för godstransporterna på väg. Därefter görs en genomgång av styrmedel på transportområdet. Kapitlet innehåller också en beskrivning av utsläppen från tunga godstransporter på väg, järnväg och sjöfart. Avslutningsvis redogörs för EU:s klimatpolitik och målen inom Sveriges miljö-, klimat-, transport-, landsbygds- och näringspolitik.

2.2 Godstransporter

Sveriges godstransporter är koncentrerade till sex större stråk som av Trafikanalys bedöms vara robusta över tid. I dessa stråk beräknas uppemot två tredjedelar av de svenska godstransporterna fraktas. Stråken överensstämmer i huvudsak med de svenska delarna av det transport-europeiska transportnätets (TEN-T) stomnät och övergripande nät.¹

¹ I förordning (EU) nr 1315/2013 fastställs riktlinjer för utbyggnad av ett transeuropeiskt transportnät (TEN-T). Det transeuropeiska transportnätverket (TEN-T) syftar till att ta bort hinder och flaskhalsar inom transportsektorn i EU för att kunna stärka EU:s inre marknad. Det transeuropeiska transportnätet består av det övergripande nätet och stomnätet. Det övergripande nätet ska säkerställa tillgänglighet och anslutbarhet för alla regioner i EU. Stomnätet består av de delar i det övergripande nätet som är strategiskt viktigast för att uppnå målen för utbyggnaden av det transeuropeiska transportnätet och som sammankopplar de strategiskt viktigaste urbana knutpunkterna samt andra knutpunkter (t.ex. hamnar, flygplatser och gränsövergångsställen). Båda delarna av nätet kommer att inbegripa samtliga transportsätt och deras sammanlänkningsar.

- Stråk 1: Ett nordsydligt vägstråk Luleå–Mälardalen–Malmö/Trelleborg med förlängning utomlands till kontinenten,
- Stråk 2: Sjöfarten längs Östersjökusten,
- Stråk 3: Göteborg–Stockholm (i stort E20, riksväg 40, E4 och Västra stambanan) med förlängningar från Göteborg västerut och från Stockholm österut,
- Stråk 4: från Norrland via Hallsberg till Göteborg (bl.a. Bergslagsbanan, godsstråket genom Bergslagen, E18 och riksväg 56),
- Stråk 5: längs västkusten Norge–Göteborg–Malmö–Svinesund–Trelleborg, Västkustbanan med fortsättning i Norge och
- Stråk 6: Malmбанan med sjöfartsförbindelse från Narvik i Norge.²

Av de sex större stråken är det fyra som är vägbaserade och aktualiseras för en avståndsbaserad skatt på väg.

Det finns drygt 30 kombiterminaler för omlastning mellan väg- och järnvägstransporter, som hanterar både trailers, containers och växelflak. De flesta kombiterminaler är lokaliserade i södra Sverige. Över tid har såväl kombiterminaler som lastbilsterminaler blivit färre och större. Små terminaler läggs ner eller specialiseras mot en viss typ av gods.³

EU har pekat ut kärnhamnar i TEN-T som anses vara strategiskt viktiga och särskilt prioriterade och som knyter an till det europeiska stomnätverkets s.k. korridorer. Fem av dessa kärnhamnar ligger i Sverige och tillhör Skandinavien–Medelhavskorridoren: hamnarna i Luleå, Stockholm, Göteborg, Malmö och Trelleborg. Dessa hanterar tillsammans drygt 60 procent av godset i containrar och på trailers till och från Sverige.⁴

I tabell 2.1 redovisas fördelningen av transportarbetet (last i ton och körda fordonskilometer) mellan olika trafikslag.

² Trafikanalys (2016a) s. 33.

³ Regeringen (2018) s. 12.

⁴ Regeringen (2018) s. 10.

Tabell 2.1 Trafikslagens andelar av transportarbetet 2020

Procent

Trafikslag	Godstransporter
Vägtrafik	52
Bantrafik	20
Sjöfart	28
Luftfart	<0,1
Samtliga	100

Källa: Trafikanalys (2021i) s. 3.

Godstransporter med flyg som startar och landar på svenska flygplatser är volymmässigt obetydligt och får snarare ses som ett komplement när behov finns av snabba transporter av tidskritiska och dyrare varor, t.ex. reservdelar till industrin, exotiska frukter, elektronik, medicin, mode samt e-handelsvaror.⁵

I följande bakgrund och i betänkandet tas inte flyget med då flygfrakten endast utgör en liten andel av transportarbete. Enligt kommittédirektiven ska överflyttning från väg till sjöfart och järnväg beaktas.

2.3 Godstransporter på väg

2.3.1 Det svenska vägnätet

Det svenska vägnätet består, förutom broar, tunnlar, färjleder och cykelvägar, av cirka 98 500 kilometer statliga vägar, cirka 43 000 kilometer kommunala vägar och gator samt cirka 480 000 kilometer enskilda vägar.⁶

Det statliga vägnätet kan indelas i Europavägar, riksvägar och länsvägar.⁷ Europavägarna anges med ett E med ett efterföljande ett till tresiffrigt tal och de passerar genom flera europeiska länder. Europavägarna håller ofta en relativt hög standard, dock kan det förekomma

⁵ Trafikanalys (2021i) s. 5.

⁶ Sammanställningen baseras på uppgifter som Trafikverket har tagit fram ur NVDB (nationell vägdatabas).

⁷ Europavägarna har sin grund i den europeiska överenskommelsen om trafik på internationella huvudvägar, som undertecknades i Genève den 15 november 1975. När det gäller riksvägar får Trafikverket enligt 6 kap. 9 § vägförordningen (2012:707) meddela föreskrifter om vilka vägar som ska vara riksvägar. Övriga vägar är länsvägar.

vägsträckor med lägre standard inom denna vägkategori där trafikflödena är lägre.

Riksvägar är rikstäckande som främst förbinder större regionala centra och har vägnummer mellan 1 och 99. Riksvägarna håller ofta en relativt hög standard och passerar ibland genom flera län. Dock kan det förekomma vägsträckor med lägre standard även inom denna vägkategori där trafikflödena är lägre.

Primära länsvägar, är vägar som förbinder större kommunala centra med närliggande storstadsområde eller primära centra, de har vägnummer mellan 100 och 499 och går huvudsakligen inom ett län. De primära länsvägarna har ingen enhetlig standard och har generellt en högre standard jämfört med de övriga länsvägarna.⁸ Det statliga vägnätet fördelas på 670 mil Europavägar, 885 mil riksvägar och 8 295 mil länsvägar.

2.3.2 Trafikarbetet på det statliga vägnätet

För trafikarbetet (antal körda fordonskilometer) på det statliga vägnätet redovisas en fördelning mellan olika vägkategorier i tabell 2.2. I tabellen anges trafikarbetet både för svensk- och utlandsregistrerade lastbilar.

Tabell 2.2 Lastbilars trafikarbete och fördelning på olika statliga vägar 2020

Miljoner fordonskilometer

	Trafikarbete	Fördelning
Europaväg	1 723	46 %
Riksväg	974	26 %
Primär länsväg	487	13 %
Övrig länsväg	562	15 %
Summa	3 745	100 %

Källa: Egen bearbetning med utgångspunkt från Trafikanalys (2021h) och SOU 2017:11 s. 127 fördelningen i tabell 4.1.

⁸ Från Trafikverket (2014) s. 40.

Av lastbilars totala trafikarbete på det svenska vägnätet, dvs. statligt, kommunalt och enskilda vägar, körs cirka 15 procent på kommunala vägar. Endast en liten del körs på enskilda vägar. För den tunga lastbilstrafiken är andelen sannolikt lägre än 4 procent.⁹

De svenskregistrerade tunga lastbilarna genomförde totalt knappt 43 miljoner godstransporter under 2020, inom och utom Sverige. Det totala trafikarbetet dessa godstransporter uppgick till drygt 3 100 miljoner kilometer. Det betyder att en transport med en svenskregistrerad tung lastbil var i genomsnitt 73 kilometer lång.¹⁰

I tabell 2.3 anges trafikarbetet på svenska vägar (statliga, kommunala och enskilda vägar) fördelat på lastbilars vikt vad avser både svensk- och utlandsregistrerade lastbilar.

Tabell 2.3 Trafikarbete för tunga lastbilar på svenska vägar 2000, 2010, 2015, 2019 och 2020

Miljoner fordonskilometer

År	Lastbil, totalvikt			Summa
	3,5 ton – 16 ton	16 ton – 26 ton	över 26 ton	
2000	581	2 160	1 593	4 335
2010	409	1 258	2 992	4 659
2015	357	921	3 325	4 604
2019	314	741	3 713	4 768
2020	295	663	3 666	4 624

Källa: Trafikanalys (2021h).

Bland tunga lastbilar i trafik kan man observera en förskjutning mot tyngre lastbilar. Trafikarbetet med tunga lastbilar med totalvikt över 26 ton har de senaste 10 åren ökat med 22 procent. Dessa lastbilar stod 2020 för cirka 80 procent av det totala trafikarbetet för tunga lastbilar.

Det finns dock inga aktuella uppgifter om andelen trafikarbete för utlandsregistrerade tunga lastbilar.¹¹ Befintlig statistik tyder på att omkring 20 procent av trafikarbetet utförs av utländska fordon.¹²

⁹ SOU 2017:11 s. 126–127.

¹⁰ Trafikanalys (2021f) s. 2.

¹¹ Trafikanalys genomför en översyn med viss förbättring av statistikskattningar och avser att publicera uppdaterad statistik om utländska lastbilar den 31 mars 2022, vilket är efter detta betänkande är tryckt.

¹² Se SOU 2017:11 s. 137.

För utländska lastbilars transporter av gods, se kapitel 11 *Konsekvensanalys*.

2.3.3 Den svenska lastbilsflottan

De tunga lastbilarna i trafik var 84 333 i slutet av 2020. Av de tunga lastbilarna hade 61 procent tillstånd för s.k. yrkestrafik.

I den tunga svenskregistrerade lastbilsflottan var cirka 97 procent dieseldrivna 2020 och i övrigt huvudsakligen gas-, bensin-, el- och etanoldrivna. För utvecklingen av lastbilsflottan, se tabell 2.4.

Tabell 2.4 Tunga lastbilar i trafik efter drivmedel 2011, 2014, 2017 och 2020

År ¹⁾	Diesel	Bensin	El	El-hybrid ²⁾	Etanol	Gas	Övriga	Totalt	Andel diesel
2011	78 865	1 239		2	20	554	59	80 739	97,7 %
2014	77 523	1 117		22	34	812	36	79 544	97,5 %
2017	81 050	1 009	1	27	57	855	26	83 025	97,6 %
2020	82 030	970	29	24	81	1 181	18	84 333	97,3 %

¹⁾ Vid slutet av året.

²⁾ Exklusive s.k. mildhybrider.

Källa: Trafikanalys (2021b), Excelfil tabell LB 10.

Av tunga fordon som registrerades i Sverige under 2021¹³ var 6 962 (89,8 procent) dieseldrivna, 18 bensindrivna (0,2 procent), 248 el (3,2 procent), 22 elhybrid (0,3 procent), 9 etanol (0,1 procent) samt 495 (6,4 procent) gas. 456 av de dieseldrivna, 200 av de eldrivna, 20 av hybriderna och 147 av de gasdrivna var tunga bussar. Resten tunga lastbilar.¹⁴

I tabell 2.5 anges en prognos för utvecklingen av den tunga lastbilsparken avseende Euro-utsläppsklass. För tunga lastbilar styrs klassning av avgasutsläppen av kolmonoxid, kolväten, kväveoxider och partiklar. Utsläpp av koldioxid ingår inte. Ju renare fordon, desto högre utsläppsklass.

¹³ Avser utöver nyregistrering även direktimport och import av begagnade fordon.

¹⁴ Trafikverket (2022b) s. 8.

Tabell 2.5 Svenska tunga lastbilar i trafik fördelat på Euro-utsläppsklass, 2015–2020, prognos för 2021–2024

Procent

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*	2022*	2023*	2024*
Euro V	11	11	11	10	9	8	7	6	5	3
Euro VI	12	20	27	35	42	48	54	60	66	71
Övriga klasser eller saknas	77	69	62	55	48	43	39	34	30	26

Anm. * markerar att uppgiften är en prognos.

Källa: Trafikanalys (2021g) Tabeller för korttidsprognoser 2021, tabell LLB4.

Ungefär hälften av den svenska tunga lastbilsparken bestod av Euro VI fordon 2020. Av prognoser för 2024 framgår att övervägande delen av den tunga lastbilsparken kommer att bestå av Euro VI fordon (71 procent) och Euro V och sämre utsläppsklasser fasas successivt ut. Tunga fordon som är nyregistrerade de fem senaste åren körs dessutom längre körsträckor än äldre fordon.

2.4 Styrmedel på transportområdet som berör externa effekter

2.4.1 Styrmedel avseende godstransporter på väg

Det finns en rad styrmedel som berör externa effekter från tunga lastbilar. Förutsättningarna för flera av styrmedlen regleras på EU-nivå. Eurovinjettdirektivet sätter bl.a. ramarna för hur ett medlemsland kan ta ut infrastrukturavgifter och avståndsbaserad skatt på tunga lastbilar, förutsättningar för drivmedelsbeskattningen bestäms av Energiskattedirektivet¹⁵, och utsläppsrättshandel för växthusgasutsläpp bedrivs inom ramen för EU:s system för handel med utsläppsrätter¹⁶. Energiskattedirektivet och EU:s system för handel med utsläppsrätter genomgår för närvarande större revisioner, där kommissionen bl.a. föreslår att utsläpp från vägtransporter ska ingå i ett

¹⁵ Rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet.

¹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG.

helt nytt utsläppsrättshandelssystem. Ytterligare lagstiftning på EU-nivå som utredningen beaktar är regelverket kring utsläppskrav på nya tunga lastbilar¹⁷.

Nedan listas de huvudsakliga nationella styrmedel som för närvarande direkt eller indirekt kan bidra till att väganvändaren betalar för sina externa kostnader.

- Koldioxidskatt. Prissätter utsläpp av koldioxid från förbränning av fossila drivmedel.
- Energiskatt. Har historiskt sett varit fiskal men har gradvis fått en all mer resursstyrande karaktär.
- Utsläppsrättshandel. Prissätter växthusgasutsläpp (från elproduktion till elfordon).
- Vägavgift. Vägavgift påförs lastbilar med en totalvikt på minst 12 ton eller lastbilar med en totalvikt på minst 7 ton som är försedda med draganordning. Tidsbaserad och differentierad efter antal hjulaxlar, Euro-utsläppsklass och draganordning. Ger incitament till fordon med lägre utsläpp av luftföroreningar.
- Fordonsskatt. För tunga lastbilar bestäms fordonsskatten med hänsyn till om lastbilen är vägavgiftspliktig eller inte. Skattens storlek påverkas också av skattevikt, drivmedel, antal hjulaxlar och draganordning.
- Infrastrukturavgift. Tas ut för att finansiera bygget av en ny bro, väg eller tunnel. Den som använder infrastrukturen är med och betalar för den. Systemet för infrastrukturavgifter i Sverige omfattar Motalabron och Sundsvallsbron.
- Trängselskatt. Tas ut i Stockholm och Göteborg. Huvudsyftet med skatten är att öka framkomligheten för vägtrafiken. Den bidrar även till minskat buller och minskade utsläpp av föroreningar från vägtrafiken samt till finansiering av infrastruktur i berörda regioner.

Även om systemet med reduktionsplikt inte direkt verkar genom en prissättningsmekanism är det också relevant i sammanhanget då det indirekt påverkar priset på bensin och diesel. Reduktionsplikten inne-

¹⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1242 av den 20 juni 2019 om fastställande av normer för koldioxidutsläpp från nya tunga fordon och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 595/2009 och (EU) 2018/956 och rådets direktiv 96/53/EG.

bär att drivmedelsleverantörer varje år ska minska växthusgasutsläppen från bensin och diesel genom inblandning av hållbara biodrivmedel.¹⁸ Inom reduktionsplikten finns en skyldighet att minska utsläppen av växthusgaser från drivmedel i ett livscykelperspektiv.

Det finns även andra nationella styrmedel inom transportområdet i form av stöd som syftar till att minska miljöbelastningen från godstransporter på väg, och som därmed också är relevanta för utredningen att beakta. Bland dessa återfinns bl.a. stöd för marknadsintroduktion av ny teknik med låga utsläpp (t.ex. Klimatpremier till miljölastbilar och eldrivna bussar och arbetsmaskiner¹⁹ och Klimatklivet²⁰), liksom stöd till laddinfrastruktur m.m. för tunga transporter²¹.

2.4.2 Styrmedel avseende godstransporter på järnväg, till sjöss och med flyg

För godstågstrafiken betalas banavgifter till Trafikverket. Dessa avgifter ska täcka kostnader som är en direkt följd av tågtrafik och internaliserar externa marginalkostnaderna i viss utsträckning. De avståndsbaseade och trafikvolymrelaterade avgifterna utgörs av tåglägesavgiften som tas ut per tågkilometer och spåravgiften som tas ut per bruttotonkilometer. Tåglägesavgiften har tre nivåer som är specifika för olika järnvägssträckor och har som utgångspunkt tilldelad kapacitet. Den höga nivån tas främst ut på södra och Västra stambanan samt västra kustbanan.²²

Handeln med utsläppsrätter påverkar järnvägen genom att elproduktionen ingår i handelssystemet. Därmed betalar järnvägen för sina koldioxidutsläpp vid eldrift. Vid dieseldrift betalas dock ingen koldioxidskatt.

För sjöfarten betalas farledsavgifter och lotsavgifter till Sjöfartsverket och hamnavgifter till hamnarna. Sjöfartsverket har från den 1 januari 2018 infört ett nytt avgiftssystem som bl.a. syftar till en högre och mer omfattande miljöprofil.²³ Sjöfartens avgifter är i huvudsak finansierande och hamnavgifter ingår i den berörda kommunens

¹⁸ Förordning (2018:195) om reduktion av växthusgasutsläpp genom inblandning av biodrivmedel i bensin och dieselbränslen.

¹⁹ Förordning (2020:750) om statligt stöd till vissa miljöfordon.

²⁰ Förordning (2015:517) om stöd till lokala klimatinvesteringar.

²¹ Prop. 2021/22:1, Utgiftsområdena 20 Allmän miljö- och naturvård och 21 Energi.

²² Se karta i Trafikanalys (2018c) s. 173.

²³ Regeringen (2018) s. 16.

budget. Det finns styrande inslag genom rabatter kopplade till låga utsläpp. Vissa farleder upprätthålls genom subvention, dock utan större effekt på kapaciteten.

För bränsle som används vid yrkesmässig sjöfart betalas ingen energi- eller koldioxidskatt. Från 2015 infördes ett nytt administrativt styrmedel genom IMO:s beslut om begränsning av svavelhalten i fartygsbränsle. Svaveldioxidutsläpp från fartyg som trafikerar Östersjön och Nordsjön regleras av de krav på högsta svavelhalt i marina bränslen som gäller inom svavelkontrollområden (SECA).

Det finns även stöd för att stimulera överflyttning av godstransporter från väg till sjöfart²⁴, respektive järnväg.²⁵

2.4.3 Transportbidraget

Transportbidraget ska kompensera för kostnadsnackdelar beroende på långa transportavstånd för företag i Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län. Bidraget ska även stimulera till höjd förädlingsgrad för berörda företag. Tillväxtverket ansvarar för administrering och uppföljning. Bidrag kan sökas för uttransporter av hel- och halvfabrikat som har genomgått betydande bearbetning eller intransporter av råvaror och halvfabrikat som ska genomgå betydande bearbetning.

Internationella transporter ingår, dock ges bidraget endast för transportdelen inom Sverige. Transportavståndet i Sverige ska överstiga 401 kilometer, men om transporten delvis har utförts inom Finland eller Norge, får den finska eller norska sträckan tillgodoräknas.

Bidraget uppgår till mellan 10 och 45 procent av transportkostnaden beroende på var arbetsstället befinner sig. Intransportbidrag är fem procentenheter lägre än uttransportbidrag. Maximalt belopp per arbetsställe är 15 miljoner kronor per kalenderår. Exempel på kostnader som är bidragsberättigade är drivmedelstillägg, farledsavgift, inrikes hamn- och terminalavgifter.

²⁴ Förordning (2018:1867) om miljökompensation för överflyttning av godstransporter från väg till sjöfart.

²⁵ Förordning (2018:675) om miljökompensation för godstransporter på järnväg.

Under 2019 betalades cirka 440 miljoner kronor ut varav 87 procent till vägtransporter (även kombitransporter), 7 procent till järnvägstransporter och 5 procent sjötransporter.²⁶

2.4.4 Internaliseringsgrad

Trafikanalys har i uppdrag av regeringen att varje år redovisa i vilken utsträckning transportsektorns samhällsekonomiska marginalkostnader är internaliserade genom rörliga skatter. Enligt regeringens proposition *Mål för framtidens resor och transporter* (prop. 2008/09:93) är en av de grundläggande principerna för transportpolitiken att trafikens samhällsekonomiska kostnader ska vara en utgångspunkt när transportpolitiska styrmedel utformas.²⁷

I detta sammanhang kan det vara relevant att beräkna hur väl de externa kostnaderna är internaliserade i priset för transporter. I nationalekonomisk teori brukar man referera till en ”internaliseringsgrad”, vilket är ett mått på hur väl de externa kostnader som ett trafikslag ger upphov till fångas upp i relation till relevanta skatter och avgifter. Om skatter och avgifter ligger på samma nivå som de kända, kvantifierade och värderade externa kostnaderna brukar man säga att internaliseringsgraden är 100 procent. För att en extern kostnad ska antas vara fullt internaliserad krävs att den som fattar beslut om att och hur en transport ska genomföras också möter den fulla kostnaden som uppstår till följd av beslutet. De externa kostnaderna som beräknas att inte vara internaliserade och internaliseringsgrad för olika fordon redovisas i tabell 2.6.

Tabell 2.6 Icke-internaliserad kostnad i kronor per tonkilometer samt internaliseringsgrad inom parentes

Prisnivå 2020 och 2020 års kostnader, skatter och avgifter

Kronor per tonkilometer	Landsbygd	Tätort
Lätt lastbil, diesel	0,23 (60 %)	1,49 (19 %)
Tung lastbil utan släp, diesel	0,47 (38 %)	1,21 (20 %)
Tung lastbil med släp, diesel	0,14 (38 %)	0,34 (23 %)
Godståg	0,03 (40 %)	0,03 (50 %)
Sjöfart (goods)	0,12 (30 %)	

Källa: Trafikanalys (2021c), tabell 2, s. 5.

²⁶ Tillväxtverket (2020) s. 33.

²⁷ Bet. 2008/09:TU14, s. 25.

Trafikanalys redovisar icke-internaliserad kostnad i kronor per tonkilometer för godstransporter men inte i kronor per fordonskilometer. De redovisade kostnaderna i tabell 2.6 kan därför inte direkt jämföras med en extern kostnad i t.ex. en avståndsbaserad skatt. Internaliseringsgraden som redovisas i tabellen kan emellertid ge en indikation på att internaliseringsgraden är lägre för tunga lastbilar i tätort jämfört med landsbygd.

Den teoretiska samhällsekonomiska utgångspunkten är att med en adekvat prissättning av de externa kostnaderna ges aktörerna tillgång till information som leder till de åtgärdsval som är bäst ur aktörens perspektiv, samtidigt som det utgör en effektiv lösning också för samhället i stort.

I praktiken kan dock skatter och avgifter motiveras av flera skäl, inom transportområdet kan det exempelvis handla om att finansiera drift och underhåll av infrastruktur. Vidare finns en rad externa kostnader som är svåra att kvantifiera och värdera. Det är då svårt exakt lägga över kostnaden på den som fattar beslutet om transporten.

Beräkningen av graden av internalisering av de samhällsekonomiska kostnaderna tar bara hänsyn till rörliga kostnader. Det finns dock även fasta skatter avgifter, bidrag och åtgärder för att stärka infrastrukturen som påverkar t.ex. trafikarbetet på det svenska vägnätet. Internaliseringsgraden säger inget om det sammanlagda uttaget av skatter och stöd till transportsystemet.²⁸

Ett mer pragmatiskt förhållningssätt är att säga att för att ett styrmedel ska internalisera en extern marginalkostnad bör det vara relaterat till mängden trafik (t.ex. antalet fordonskilometer eller bränsleåtgång) och styrmedlet ska också ha en rimlig grad av differentiering utifrån de egenskaper som påverkar marginalkostnadens storlek.²⁹ I detta fall kan då ökad miljöstyrning erhållas utan kravet behöver vara att det teoretiska måttet om 100 procent internaliseringsgrad ska uppfyllas.

²⁸ Jfr Trafikanalys (2016c) s. 13.

²⁹ WSP (2015) s. 8.

2.5 Utsläpp från tunga godstransporter på väg, järnväg och sjöfart

2.5.1 Utsläpp från tunga godstransporter på väg

Utsläpp av växthusgaser

Utsläppen från inrikes transporter står för ungefär en tredjedel av Sveriges totala utsläpp av växthusgaser.³⁰ Huvuddelen härrör från vägtrafiken, där personbilar och tunga fordon dominerar.

År 2020 var utsläppen från tunga lastbilar 3,0 miljoner ton koldioxidekvivalenter³¹, vilket motsvarar 20 procent av transportsektorns utsläpp eller 6 procent av Sveriges totala utsläpp.

Utsläppen från godstransporter med tunga lastbilar i Sverige ökade i takt med transportarbetet från 1990-talet fram till 2007. Efter 2010 har utsläppen av växthusgaser i stället kontinuerligt minskat.³²

Personbilarnas utsläpp av växthusgaser har minskat med 25 procent sedan 2010 samtidigt som trafiken under 2020 var 4 procent lägre än under 2010. Under samma period har tunga lastbilars utsläpp av växthusgaser minskat med 35 procent samtidigt som trafiken under 2020 var 2 procent större än under 2010. Till de minskade utsläppen har både energieffektivisering och ökad andel förnybar energi bidragit. Den större minskningen för de tunga lastbilarna beror på att andelen förnybart i diesel ökat mycket snabbare än i bensin.³³

Det finns inget eget mål uppsatt för utsläppen av växthusgaser från tunga fordon inom transportsektorn, men utvecklingen inom sektorn påverkar i vilken mån Sverige kan uppfylla det av riksdagen beslutade etappmålet för hela transportsektorn. Enligt etappmålet ska växthusgasutsläppen från inrikes transporter – utom inrikes luftfart som ingår i EU:s utsläppshandelssystem – minska med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010.

Utsläppen av växthusgaser från samtliga inrikes transporter, förutom inrikesflyg var 16 miljoner ton 2019, vilket är en minskning med 20 procent jämfört med 2010. Till följd av nya riksdagsbeslut och aviserade förslag från regeringen sedan den 1 juli 2020 beräknas utsläppen kunna minska med 5–6 miljoner ton koldioxidekvivalenter år 2030. Tillsammans med tidigare beslutade åtgärder beräknas utsläp-

³⁰ Prop. 2021/22:1, Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård s. 19.

³¹ Naturvårdsverket (2022).

³² Naturvårdsverket (2021b) s. 70.

³³ Trafikverket (2021c) s. 13.

pen minska med 62–67 procent 2030 jämfört med 2010. Gapet till etappmålet för transportsektorn år 2030 beräknas till 1–2 miljoner ton koldioxidekvivalenter.³⁴

Utsläpp av luftföroreningar

Vägtrafik orsakar utsläpp av luftföroreningar och partiklar till följd av dels ofullständig förbränning i motorer, dels slitage av vägbanor, däck och bromsar. Några av de luftföroreningar som trafik med tunga lastbilar ger upphov till är kväveoxider, partiklar, sot och kolväten. Miljö- och hälsopåverkan från en förorening i luften påverkas av dess halt, eller koncentration i luften, och även om det finns ett samband mellan utsläpp och halt är det ofta komplicerat. Hög trafikintensitet i kombination med bebyggelse som gör att luften blandas om långsamt ger t.ex. högre halter och därmed större påverkan på miljö och hälsa än motsvarande utsläpp utanför sådan bebyggelse. Även körförhållanden spelar roll. Storleken på hälsopåverkan beror också på antalet personer som exponeras för luftföroreningen. Befolknings-täthet blir därav en faktor att ta hänsyn till.

Avgaser från fordon regleras på EU-nivå i Euro-utsläppsklasser med olika gränsvärden för utsläpp av kolmonoxid, kolväten, kväveoxider och partiklar. Vid lansering av ett nytt fordon krävs ett typgodkännande där tillverkaren måste visa att fordonet klarar de olika gränsvärdena för de utsläpp som regleras. Utsläppsklasserna skärps successivt. Den högsta euro-utsläppsklassen för tunga lastbilar, Euro VI, infördes 2013.³⁵ Avgasregleringar på EU-nivå har bidragit till att vägtransporternas andel av de svenska utsläppen av flera luftföroreningar har minskat kraftigt sedan 1990.³⁶ År 2020 tillhörde omkring hälften av de svenska tunga lastbilarna Euro VI (jfr tabell 2.5 ovan).

EU:s direktiv om att minska nationella utsläpp av vissa luftföroreningar (det s.k. takdirektivet) gäller för alla länder i EU.³⁷ Direktivet anger högsta tillåtna nivåer av utsläpp för olika luftföroreningar

³⁴ Prop. 2021/22, Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård s. 32.

³⁵ Kommissionens förordning (EU) nr 582/2011 av den 25 maj 2011 om tillämpning och ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 595/2009 vad gäller utsläpp från tunga fordon (Euro VI) och om ändring av bilagorna I och III till Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/46/EG.

³⁶ Naturvårdsverket (2020b).

³⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2284 av den 14 december 2016 om minskning av nationella utsläpp av vissa föroreningar.

som ska uppnås vid specifika år. Enligt Naturvårdsverkets bedömning kommer Sverige möta sina åtaganden enligt takdirektivet för samtliga utsläpp utom för kväveoxider. För dessa föroreningar är det svenska utsläppstaket för 2030 satt till 58 000 ton, vilket enligt Naturvårdsverket riskerar att överskridas med cirka 17 000 ton om inte ytterligare åtgärder vidtas för att få ner utsläppen. Det finns inget eget mål uppsatt för utsläppen av kväveoxider inom transportsektorn, men utvecklingen inom sektorn påverkar likväl i vilken mån Sverige kan uppfylla sina åtaganden enligt takdirektivet.

Utsläppen av kväveoxider från vägtransporter var cirka 44 000 ton under 2019. Det motsvarar 35 procent av de totala utsläppen av kväveoxider i Sverige och 81 procent av utsläppen i inrikes transporter. Inom vägtrafiken är personbilar och tunga lastbilar de största utsläppskällorna. Utsläppen från tunga lastbilar hade 2019 minskat med 86 procent sedan 1990 trots att trafikarbetet har ökat under samma period.

Det finns i vissa fall tydlig samverkan mellan åtgärder inom transportområdet för att nå målen inom klimat- respektive luftvårdspolitiken. En elektrifiering av transportarbetet med tunga lastbilar bidrar t.ex. även till att minska utsläppen av såväl koldioxid som kväveoxider. Elektrifiering minskar däremot inte utsläppen av slitagepartiklar från däck, bromsar och vägbanor. Det finns också exempel på klimatåtgärder som inte har samma positiva effekt på utsläppen av luftföroreningar. En övergång från fossilt till biobaserat drivmedel ses t.ex. som en viktig åtgärd för nå etappmålet för transportsektorn. Ett sådant bränslebyte minskar däremot inte utsläppen av kväveoxider och inte heller utsläppen av slitagepartiklar.

2.5.2 Utsläpp från järnväg

År 2020 var växthusgasutsläppen från järnvägen 0,04 miljoner ton koldioxidekvivalenter³⁸, vilket motsvarar 0,3 procent av transportsektorns utsläpp eller 0,1 procent av Sveriges totala utsläpp.

Även dieselfordon används till viss del i järnvägstrafik och underhåll. Dessa ger upphov till försämrad luftkvalitet vid utsläpp av kväveoxider, kolväten och små partiklar. Det är normalt sett inga större problem med luftkvaliteten vid järnvägsdrift, men i instängda miljöer, som stationer under mark, kan det bli höga halter av partiklar.

³⁸ Naturvårdsverket (2022).

Teknikutveckling inom järnvägen har gjort att utsläpp av kväveoxider och kolväten har minskat med 40–50 procent sedan 1995, samtidigt som trafikarbetet har ökat med cirka 15 procent under samma period.³⁹

2.5.3 Utsläpp från sjöfart

År 2020 var växthusgasutsläppen från inrikes sjöfart 0,7 miljoner ton koldioxidekvivalenter⁴⁰, vilket motsvarar 4,4 procent av transportsektorns utsläpp eller 1,4 procent av Sveriges totala utsläpp. Utsläppen från bränsle som den internationella sjöfarten och det internationella flyget tankar i Sverige (ofta kallat internationell bunkring) har nästan tredubblats sedan 1990 och uppgick till 9,7 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2019.⁴¹

Sjöfarten leder till utsläpp i luften av t.ex. svaveloxider, kväveoxider och koldioxid. Transporterna innebär även risk för att fartyg ska orsaka vattenförorening bl.a. genom den last de för eller det avfall som genereras ombord.

Kraven på svavelhalt i marina bränslen har successivt skärpts. Utsläppen av svaveldioxid från sjöfarten i Östersjön har minskat kraftigt och legat stabilt på cirka 10 000 ton per år, sedan kravet på högst 0,1 procent svavel i fartygsbränslet trädde i kraft den 1 januari 2015 inom svavelkontrollområdet (SECA). Utsläppen av kväveoxider från den internationella sjöfarten i Östersjön visar ingen nedåtgående trend, snarare finns indikationer på en ökande trend de senaste åren.⁴²

2.6 EU:s klimatpolitik

I december 2020 beslutades att EU ökar sin ambition under Parisavtalet genom EU:s klimatlag.⁴³ Den europeiska klimatlagen antogs av rådet i juni 2021.⁴⁴ Därigenom införlivas klimatneutralitetsmålet för 2050 i lagstiftningen. Detta mål innebär att växthusgasutsläpp

³⁹ Transportstyrelsen (2021).

⁴⁰ Naturvårdsverket (2022).

⁴¹ Från SOU 2021:48 s. 125.

⁴² Sveriges miljömål (u.å.).

⁴³ Miljödepartementet (2020).

⁴⁴ Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet och om ändring av förordningarna (EG) nr 401/2009 och (EU) 2018/1999 (europeisk klimatlag).

och växthusgasupptag i hela unionen som regleras i unionsrätten ska vara i balans inom unionen senast 2050 så att utsläppen vid den tidpunkten minskar till netto noll, och att unionen ska sträva efter att uppnå negativa utsläpp därefter (artikel 2.1). För att uppnå detta klimatneutralitetsmål ska det bindande klimatmålet för unionen för 2030 vara en inhemsk minskning av nettoutsläppen av växthusgaser (utsläpp efter avdrag för upptag) med minst 55 procent jämfört med 1990 års nivåer senast 2030 (artikel 4.1).

Klimatpolitiken inom EU är uppbyggd kring tre sektorer. Den första sektorn omfattar utsläpp från verksamheter som ingår i EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU ETS).⁴⁵ Här återfinns energiintensiv industri och större energianläggningar samt flyg inom det europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Den andra sektorn, den s.k. icke-handlande sektorn, omfattar i sin tur växthusgasutsläpp från verksamheter som inte ingår i EU ETS, såsom landbaseade transporter, lätt industri samt bostäder och service. Dessa utsläpp regleras i stället av ansvarsfördelningsförordningen (Effort Sharing Regulation – ESR).⁴⁶ Den tredje sektorn utgörs av utsläpp och upptag av växthusgaser inom sektorn markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (Land Use, Land Use Changes and Forestry – LULUCF).⁴⁷

Målet inom EU ETS är att utsläppen från de verksamheter som omfattas ska minska med 43 procent från 2005 till 2030. För ESR-sektorn har EU som mål att utsläppen ska minska med 30 procent till 2030 jämfört med 2005. Detta mål har fördelats ut på medlemsstaterna med hänsyn till hänsyn till ländernas olika BNP per capita. LULUCF-sektorn regleras slutligen genom att ingen medlemsstat får ändra markanvändningen så att nettoupptaget i sektorn minskar jämfört med ett referensscenario.

Växthusgasutsläpp från vägtransporter återfinns således i dag i ESR-sektorn. Den 14 juli 2021 presenterade EU-kommissionen lag-

⁴⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG.

⁴⁶ Europaparlamentets och rådets (EU) 2018/842 av den 30 maj 2018 om medlemsstaternas bindande årliga minskningar av växthusgasutsläpp under perioden 2021–2030 som bidrar till klimatåtgärder för att fullgöra åtagandena enligt Parisavtalet samt om ändring av förordning (EU) nr 525/2013.

⁴⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/841 av den 30 maj 2018 om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030 och om ändring av förordning (EU) nr 525/2013 och beslut nr 529/2013/EU.

stiftningspaketet ”Fit for 55” som ska verka för att nå EU:s skärpta klimatmål till 2030. Som en del av lagstiftningspaketet föreslås revideringar av EU ETS, som innebär både skärpningar av det befintliga EU ETS och att handel med utsläppsrätter införs för nya sektorer. Kommissionen föreslår att det nuvarande EU ETS utvidgas till att omfatta sjöfart, där både sjötransporter inom EU och hälften av sjötransporterna till och från EES föreslås ingå. Därutöver föreslår kommissionen att ett separat utsläppshandelssystem införs för vägtransporter och byggnader, sektorer som även fortsatt föreslås omfattas av ansvarsfördelningsförordningen (ESR).

2.7 Mål inom Sveriges miljö-, klimat-, transport-, landsbygds- och näringspolitik

2.7.1 Mål inom miljö- och klimatpolitiken (i synnerhet de som särskilt gäller för transportsektorn)

Målen för miljöpolitiken är strukturerade i ett målsystem som kallas för miljömålssystemet, enligt följande:⁴⁸

- Ett generationsmål som anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation för att nå miljö kvalitetsmålen.
- Miljökvalitetsmål som beskriver det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till.
- Etappmål som beskriver de samhällsomställningar som är viktiga steg för att nå Generationsmålet och miljökvalitetsmålen.

Riksdagen har beslutat om 16 miljökvalitetsmål.⁴⁹ Nedan anges fem miljökvalitetsmål, enligt riksdagens definition, som i synnerhet bör gälla för transportsektorn:

- Begränsad klimatpåverkan: ”Halten av växthusgaser i atmosfären ska i enlighet med FN:s ramkonvention för klimatförändringar stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Målet ska uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livs-

⁴⁸ Prop. 2009/10:155 och bet. 2009/10:MJU25.

⁴⁹ Se prop. 2020/21:1, Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård s. 11.

medelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras. Sverige har tillsammans med andra länder ett ansvar för att det globala målet kan uppnås.”

- Frisk luft: ”Luften ska vara så ren att människors hälsa samt djur, växter och kulturvärden inte skadas.”
- Bara naturlig försurning: ”De försurande effekterna av nedfall och markanvändning ska underskrida gränsen för vad mark och vatten tål. Nedfallet av försurande ämnen ska inte heller öka korrosionshastigheten i markförlagda tekniska material, vattenledningssystem, arkeologiska föremål och hållristningar.”
- Ingen övergödning: ”Halterna av gödande ämnen i mark och vatten ska inte ha någon negativ inverkan på människors hälsa, förutsättningar för biologisk mångfald eller möjligheterna till allsidig användning av mark och vatten.”
- God bebyggd miljö: ”Städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden ska tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt godushållning med mark, vatten och andra resurser främjas.”

Etappmål inom Begränsad klimatpåverkan

Riksdagen har beslutat etappmål som bidrar till att öka takten i arbetet med att nå miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan.⁵⁰ Det mest långsiktiga etappmålet innebär att Sverige senast 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser. Det etappmål som ligger närmast till hands för utredningen är:

Växthusgasutsläppen från inrikes transporter – utom inrikes luftfart som ingår i EU:s utsläppshandelssystem – ska minska med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010.

⁵⁰ Prop. 2016/17:146 och bet. 2016/17:MJU24.

EU:s direktiv för att minska utsläpp av vissa luftföroreningar

EU:s direktiv för att minska nationella utsläpp av vissa luftföroreningar (det s.k. takdirektivet) gäller alla länder i EU.⁵¹ Takdirektivet berör framför allt de svenska miljö kvalitetsmålen för frisk luft, bara naturlig försurning och ingen övergödning. Direktivet innehåller detaljer och bestämmelser som medlemsländerna ska genomföra till 2020 och 2030. Länderna ska genomföra nationella luftvårdsprogram som innehåller åtgärder och styrmedel för att nå de nationella utsläppstaken. Programmen ska bl.a. även ta hänsyn till de gränsvärden som finns för luftkvalitet i tätortsmiljö.

Takdirektivet anger den högsta nivån av luftföroreningar som EU:s medlemsländer får släppa ut. De luftföroreningar som direktivet omfattar är svaveldioxid, kväveoxider, flyktiga organiska ämnen exklusive metan, ammoniak och små partiklar (PM_{2,5}). Tungva vägfordon berörs främst av taken för kväveoxider och små partiklar.

2.7.2 Mål inom transportpolitiken

De nuvarande transportpolitiska målen består av ett övergripande mål och två delmål, vilka beslutades av riksdagen 2009.⁵² Det övergripande transportpolitiska målet kvarstår sedan 1998 men 2009 ändrades strukturen för delmålen från sex delmål till två jämbördiga: funktionsmålet *Tillgänglighet* och hänsynsmålet *Säkerhet, miljö och hälsa*.

Det övergripande transportpolitiska målet

Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhälls-ekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

Enligt prop. 2008/09:93 är en av de grundläggande principerna för transportpolitiken att trafikens samhällsekonomiska kostnader ska vara en utgångspunkt när transportpolitiska styrmedel utformas. En tillämpning är det s.k. kostnadsansvaret, som innebär att de skatter och avgifter som tas ut av trafiken och som är transportpolitiskt moti-

⁵¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2284 av den 14 december 2016 om minskning av nationella utsläpp av vissa luftföroreningar, om ändring av direktiv 2003/35/EG och om upphävande av direktiv 2001/81/EG.

⁵² Prop. 2008/09:93 och bet. 2008/09:TU14.

verade bör motsvara trafikens samhällsekonomiska marginalkostnader och bidra till att de transportpolitiska målen nås.⁵³ Det samlade beslutsunderlaget om införande av ekonomiska styrmedel och regler måste dock beakta samtliga dimensioner av det transportpolitiska målet.⁵⁴

Aspekterna i det övergripande målet avseende transportförsörjning i hela landet och långsiktig hållbarhet följs upp via indikatorerna för funktionsmålet och hänsynsmålet. Det finns för närvarande 15 indikatorer med tillhörande mått för uppföljning.⁵⁵

Funktionsmålet

Funktionsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska vara jämställt, dvs. likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.⁵⁶

Hänsynsmålet

Hänsynsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt, bidra till att det övergripande Generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa.⁵⁷

Målförhållande mellan funktions- och hänsynsmål

Enligt regeringen ska transportsystemet utvecklas mot det övergripande transportpolitiska målet. Funktions- och hänsynsmålen är jämbördiga. För att det övergripande transportpolitiska målet ska kunna nås behöver funktionsmålet i huvudsak utvecklas inom ramen för hänsynsmålet. Ska klimatmålet för transportsektorn nås behöver funktionsmålet i huvudsak utvecklas inom ramen för hänsynsmålet. Med

⁵³ Prop. 2008/09:93 s. 65.

⁵⁴ Bet. 2008/09:TU14 s. 25.

⁵⁵ Se Trafikanalys (2021e) s. 13.

⁵⁶ Prop. 2008/09:93 s. 16.

⁵⁷ Prop. 2008/09:93 s. 30 och Prop. 2020/21:1, Utgiftsområde 22 Kommunikationer s. 11.

detta menas att den samlade utvecklingen inom transportsystemet ska leda till att klimatmålet för transporter nås. Det innebär inte att varje enskild åtgärd som vidtas i transportsystemet måste bidra till att uppfylla klimatmålet.⁵⁸

2.7.3 Mål inom landsbygdspolitiken

Det riksdagsbeslutade målet för Areella näringar, landsbygd och livsmedel är följande: Insatserna ska bidra till goda förutsättningar för arbete, tillväxt och välfärd i alla delar av landet. De gröna näringarna ska vara livskraftiga och bidra till klimatomställningen och att naturresurserna används hållbart.⁵⁹

En sammanhållen landsbygdspolitik

Riksdagen har även beslutat om det övergripande målet för en sammanhållen landsbygdspolitik: En livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd som leder till en långsiktigt hållbar utveckling i hela landet.⁶⁰

En konkurrenskraftig och hållbar livsmedelskedja

Möjligen kan även mål för livsmedelskedjan vara relevant för utredningen. Riksdagen har beslutat om följande övergripande mål:⁶¹

En konkurrenskraftig livsmedelskedja där den totala livsmedelsproduktionen ökar, samtidigt som relevanta nationella miljömål nås, i syfte att skapa tillväxt och sysselsättning och bidra till hållbar utveckling i hela landet. Produktionsökningen, både konventionell och ekologisk, bör svara mot konsumenternas efterfrågan. En produktionsökning skulle kunna bidra till en ökad självförsörjningsgrad av livsmedel. Sårbarheten i livsmedelskedjan ska minska.

⁵⁸ Prop. 2020/21:1, Utgiftsområde 22 Kommunikationer s. 11.

⁵⁹ Prop. 2020/21:1, Utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel s. 10.

⁶⁰ Prop. 2017/18:179 och bet. 2017/18:NU19.

⁶¹ Prop. 2016/17:104 och bet. 2016/17:MJU23.

2.7.4 Mål inom näringspolitiken

Målet för näringspolitiken är att stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag.⁶²

För att tydliggöra sambanden mellan mål, gjorda insatser, uppnådda resultat redovisas näringspolitiken under tre delmål. Dessa är:

- Ramvillkor och väl fungerande marknader som stärker företags konkurrenskraft.
- Stärkta förutsättningar för innovation och förnyelse.
- Stärkt entreprenörskap för ett dynamiskt och diversifierat näringsliv.

Som alla politikområden ska de näringspolitiska insatserna även bidra till att genomföra Agenda 2030, Parisavtalet och att uppnå målen i EU:s gemensamma strategi för tillväxt och sysselsättning, Europa 2020, som omfattar de tre prioriteringarna smart, hållbar och inkluderande tillväxt.

⁶² Prop. 2014/15:1, Utgiftsområde 24 Näringsliv avsnitt 2.4 och bet. 2014/15:NU1.

3 Gällande rätt

3.1 Inledning

Det är i huvudsak två EU-direktiv som styr hur ett nytt miljöstyrande system för godstransporter på väg kan utformas, nämligen Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/62/EG av den 17 juni 1999 om avgifter för fordon för användningen av väginfrastrukturer¹, nedan kallat eurovinjettdirektivet, och Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/520 av den 19 mars 2019 om driftskompatibilitet mellan elektroniska vägtullssystem och underlättande av gränsöverskridande informationsutbyte om underlåtenhet att betala vägavgifter i unionen, nedan kallat EETS-direktivet.

Eurovinjettdirektivet har i de delar det avser vägavgifter, dvs. tidsbaserade avgifter, genomförts i svensk rätt genom lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon.² EETS-direktivet kommer att genomföras i svensk rätt genom ändringar i lagen (2013:1164) om elektroniska vägtullssystem, förkortad LEV, och förordningen (2014:59) om elektroniska vägtullssystem, förkortad FEV. Nedan redogörs för eurovinjettdirektivet, EETS-direktivet och lagen om elektroniska vägtullssystem samt dagens tidsbaserade avgiftsuttag av tung lastbilstrafik i Sverige.

¹ Titel i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/362 av den 24 februari 2022 om ändring av direktiven 1999/62/EG, 1999/37/EG och (EU) 2019/520 vad gäller uttag av avgifter på fordon för användningen av vissa infrastrukturer. Tidigare var titeln Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/62/EG av den 17 juni 1999 om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer.

² Genom lagen 2014:52) om infrastrukturavgifter på väg har de delar av eurovinjettdirektivet som rör distansbaserade infrastrukturavgifter genomförts i svensk rätt.

3.2 Eurovinjettdirektivet

Eurovinjettdirektivet reglerar hur skatter och avgifter för bl.a. användandet av vägar får utformas inom EU. Ett av de främsta målen med eurovinjettdirektivet är att undanröja snedvridningar av konkurrensen mellan användare. I maj 2017 lade kommissionen fram förslaget till reviderat eurovinjettdirektiv som en del av det första mobilitetspaketet. Rådet och Europaparlamentet nådde den 16 juni 2021 en preliminär politisk överenskommelse om ändringar i eurovinjettdirektivet. Rådet antog den 9 november 2021 sin ståndpunkt efter första behandlingen och därefter godkände Europaparlamentet denna ståndpunkt den 17 februari 2022, vilket innebar att det reviderade direktivet antogs. I det följande redogörs för eurovinjettdirektivet i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/362 av den 24 februari 2022 om ändring av direktiven 1999/62/EG, 1999/37/EG och (EU) 2019/520 vad gäller uttag av avgifter på fordon för användningen av vissa infrastrukturer.

Det reviderade eurovinjettdirektivet är tillämpligt på fordons-skatte som tas ut på tunga godsfordon samt vägtullar och vägavgifter som tas ut på fordon (artikel 1). Direktivets tillämpningsområde utvidgas således till att omfatta andra tunga fordon än sådana som är avsedda för godstransport och även lätta fordon, inklusive personbilar. Direktivet kräver inte att medlemsstaterna inför vägavgifter eller vägtullar, men om sådana tas ut måste direktivets bestämmelser följas.

I direktivet används uttrycket vägtull i betydelsen avståndsbaserad avgift samt uttrycket vägavgift i betydelsen tidsbaserad avgift (jfr artikel 2.7 och artikel 2.16). Det reviderade eurovinjettdirektivet innebär en utfasning av vägavgifter för tunga fordon på det transeuropeiska stomtransportnätet inom åtta år efter det att direktivet trätt i kraft (artikel 7.10). I de fall då medlemsstater tillämpar ett gemensamt vägavgiftssystem, såsom Eurovinjettfördraget, kommer de att ha ytterligare två år på sig att anpassa eller avskaffa det gemensamma systemet (artikel 7.12). Undantag från utfasningen av tidsbaserade avgifter är tillåtna endast i vederbörligen motiverade fall där tillämpningen av en vägtull skulle a) medföra oproportionella administrativa kostnader, investeringskostnader och driftskostnader i förhållande till de förväntade intäkter eller fördelar som en sådan vägtull skulle ge upphov till, exempelvis på grund av de berörda vägavsnittens begränsade längd, den relativt låga befolkningstätheten eller den rela-

tivt glesa trafiken, eller b) leda till en omledning av trafiken med negativa konsekvenser för trafiksäkerheten eller folkhälsan (artikel 7.11).

I direktivet anges att en vägtull är ett bestämt belopp som ska betalas för ett fordon, grundat på den tillryggalagda sträckan inom en viss infrastruktur och på fordonstyp, där erlagd betalning innebär att ett fordon får rätt att använda infrastrukturerna, och som består av en eller flera av följande avgifter:

- a) en infrastrukturavgift,
- b) en trängselavgift, eller
- c) en avgift för externa kostnader (artikel 2.7).

Med infrastrukturavgift avses en avgift som tas ut för att täcka en medlemsstats kostnader för anläggning, underhåll, drift och utveckling av infrastruktur (artikel 2.8). Infrastrukturavgifterna för tunga fordon ska grundas på principen om återvinnande av infrastrukturkostnader. De viktade genomsnittliga infrastrukturavgifterna för tunga fordon ska vara relaterade till kostnaderna för uppförande, drift, underhåll och utveckling av det berörda infrastrukturnätet och får också omfatta avkastning på kapital eller en vinstmarginal grundad på marknadsvillkor (artikel 7b.1). De kostnader som beaktas ska avse det nät, eller den del av detta, för vilket infrastrukturavgifter för tunga fordon tas ut, och de fordon som omfattas av dessa avgifter. Medlemsstaterna får välja att ta ut avgifter för att täcka endast en viss procentandel av dessa kostnader (artikel 7b.2). Maximivån för infrastrukturavgiften för tunga fordon ska beräknas med hjälp av en metod som utgår från de grundläggande beräkningsprinciper som anges i artikel 7b och bilaga III (artikel 7e.1).

En avgift för externa kostnader är en avgift som tas ut för att täcka kostnaderna till följd av en eller flera av följande:

- a) trafikrelaterad luftförorening,
- b) trafikrelaterat buller, eller
- c) trafikrelaterat koldioxidutsläpp (artikel 2.9).

Med trängselavgift avses en avgift som tas ut på fordon för att täcka trängselkostnaderna i en medlemsstat och minska trängseln (artikel 2.14).

I direktivet finns även bestämmelser om hur infrastrukturavgiften respektive avgiften för externa kostnader får eller ska differentieras. Dessa bestämmelser redogörs för i kapitel 6 *Geografisk differentiering* och kapitel 7 *Differentiering utifrån fordonsegenskaper*.

Medlemsstaterna får bibehålla eller införa vägtullar och vägavgifter på det transeuropeiska vägnätet eller på vissa delar av detta nät och på alla andra delar av sina motorvägnät som inte ingår i det transeuropeiska vägnätet på de i direktivet angivna villkoren (artikel 7.1). I direktivet anges dock att det inte ska påverka medlemsstaternas rätt att tillämpa vägtullar och vägavgifter på andra vägar, förutsatt att det inte diskriminerar internationell trafik och inte resulterar i en snedvridning av konkurrensen mellan transportörer (artikel 7.2). Medlemsstaterna får inte på sitt territorium införa både vägtullar och vägavgifter för en och samma fordonskategori för användandet av ett och samma vägavsnitt, bortsett från för användningen av broar, tunnlår och bergspass (artikel 7.4).

Med tunga godsfordon avses fordon med en högsta tekniskt tillåtna totalvikt som överstiger 3,5 ton och som är avsedda för gods-transport (jfr artikel 2.18 och artikel 2.19). Definitionen av fordon innefattar motorfordon med minst fyra hjul avsett eller använt, eller ledad fordonskombination avsedd eller använd, för passagerar- eller godstransporter på väg (artikel 2.17).

Möjligheten att tillämpa vägtullar eller vägavgifter endast på tunga godsfordon med en högsta tekniskt tillåten lastad vikt på minst 12 ton kommer att fasas ut inom fem år efter den dag det reviderade direktivet trätt i kraft (artikel 7.13).

Två eller flera medlemsstater kan samarbeta för att införa ett gemensamt vägavgiftssystem som är tillämpligt inom hela territoriet (artikel 8.1). Betalning av den gemensamma vägavgiften ska i de fallen ge tillgång till det nät som fastställs av de deltagande medlemsstaterna (artikel 8.2a). Sverige är sedan den 1 januari 1998 anslutet till ett sådant gemensamt vägavgiftssystem, det s.k. eurovinjettsarbetet. Detta redogörs närmare för nedan i avsnitt 3.4.

3.3 EETS-direktivet och lagen om elektroniska vägtullssystem

Det europeiska systemet för den elektroniska vägtullstjänsten, EETS (European Electronic Toll Service), syftar till att åstadkomma driftskompatibilitet mellan elektroniska vägtullssystem i Europa. Avsikten är att en väganvändare ska kunna anlita en betalningsförmedlare för betalning av vägtullar i flera, på sikt alla, elektroniska vägtullssystem i Europa, vilket ska underlätta för väganvändarna. I EETS-direktivet fastställs de villkor som är nödvändiga för att säkerställa driftskompatibilitet mellan elektroniska vägtullssystem i unionen. Direktivet innehåller också bestämmelser som syftar till att underlätta gränsöverskridande informationsutbyte av uppgifter om fordon och ägare eller innehavare av fordon när det behövs för att underrätta någon om betalningsskyldighet eller när en vägtull inte har betalats (artikel 1.1). Den tidigare regleringen på området utgörs av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/52/EG av den 29 april 2004 om driftskompatibilitet mellan elektroniska vägtullssystem i gemenskapen och kommissionens beslut av den 6 oktober 2009 om definitionen av det europeiska systemet för elektroniska vägtullar och tekniska uppgifter för detta, nedan kallat EETS-beslutet. Direktivet och beslutet har genomförts i svensk rätt genom lagen om elektroniska vägtullssystem och förordningen om elektroniska vägtullssystem. I propositionen *Genomförande av direktivet om elektroniska vägtullssystem* (prop. 2021/22:118) föreslås författningsändringar som genomför EETS-direktivet. Den följande redogörelsen utgår från de förslag som lämnas i propositionen.

Huvudaktörerna i ett elektroniskt vägtullssystem är avgiftsupptagare, betalningsförmedlare (motsvarar det som i EETS-direktivet benämns leverantör av vägtullstjänster, jfr artikel 2.2) och väganvändare. EETS-direktivet skiljer mellan betalningsförmedlare och väganvändare som ingår i det europeiska systemet för elektroniska vägtullstjänster och andra sådana aktörer. De förstnämnda benämns EETS-betalningsförmedlare respektive EETS-väganvändare. Enligt lagen om elektroniska vägtullssystem har EETS-betalningsförmedlare respektive EETS-väganvändare vissa rättigheter och skyldigheter, till skillnad från andra betalningsförmedlare respektive väganvändare (prop. 2021/22:118 s. 83). I lagen regleras också avgiftsupptagarens rättigheter och skyldigheter.

En betalningsförmedlare har inte enbart till uppgift att förmedla betalning från en väganvändare till en avgiftsupptagare, även om benämningen kan tyda på detta, utan tillhandahåller vägtullstjänster (4 § 3 LEV och prop. 2021/22:118 s. 30). Förmedling av betalning av vägtullar är en del av en sådan tjänst men tjänsten innehåller även andra delar såsom att tillhandahålla den fordonsutrustning³ som behövs. Vägtullstjänsten tillhandahålls inom ett eller flera vägtullsområden och för ett eller flera slag av fordon.

En vägtullstjänst ger en väganvändare möjlighet att genom ett kontrakt med en betalningsförmedlare samla betalningen av vägtullar för alla färder under en viss period, i samtliga vägtullsområden som betalningsförmedlaren verkar i, till en faktura (4 § 16 LEV och prop. 2021/22:118 s. 83). Utgångspunkten är att väganvändaren inte ska ha någon kontakt med avgiftsupptagaren, utan endast med sin betalningsförmedlare (prop. 2021/22:118 s. 31).

EETS-betalningsförmedlares skyldigheter regleras i 7 § LEV. En EETS-betalningsförmedlare ska bl.a. ge en avgiftsupptagare den information som behövs för att kunna beräkna och ta ut en vägtull eller för att kontrollera EETS-betalningsförmedlaren beräkning av den vägtull som tas ut av en EETS-väganvändare.

I de flesta fall ansvarar en EETS-betalningsförmedlare för betalningen till en avgiftsupptagare (17 § LEV). Om en EETS-väganvändare inte skulle betala sin vägtull till EETS-betalningsförmedlaren, påverkar detta alltså inte avgiftsupptagaren, som ändå får betalt av betalningsförmedlaren. Det finns dock situationer när EETS-betalningsförmedlaren inte är betalningsskyldig.⁴ I ett sådant fall kan avgiftsupptagaren ha behov av uppgifter om ägaren eller innehavaren av fordonet för att kunna kräva betalt för vägtullen (prop. 2021/22:118 s. 33). EETS-betalningsförmedlaren ska samarbeta med en avgiftsupptagare och omedelbart ge avgiftsupptagaren upp-

³ Med fordonsutrustning avses en komplett uppsättning maskinvaru- och programvarukomponenter som behövs för att kunna använda ett elektroniskt vägtullssystem och som är installerade i eller medförs i ett fordon för insamling, lagring, bearbetning, fjärrmottagning och överföring av data (4 § 9 LEV).

⁴ Ett sådant fall är om en EETS-väganvändare inte uppfyller sina skyldigheter, t.ex. inte lämnar korrekta användaruppgifter till betalningsförmedlaren eller använder fordonsutrustning i strid med betalningsförmedlaren anvisningar. Då får betalningsförmedlaren bestämma att fordonsutrustningen inte längre är godkänd (15 § andra stycket LEV). Utrustningen antecknas då i en förteckning över fordonsutrustning som inte är godkänd (jfr 7 § 6 LEV och artikel 5.5 i EETS-direktivet). EETS-betalningsförmedlaren är inte betalningsansvarig för en passage som har ägt rum med en icke-godkänd fordonsutrustning efter det att en sådan förteckning som avses i 7 § 6 har skickats till avgiftsupptagaren (17 § LEV, jfr artikel 8.3 i EETS-direktivet).

gifter om ett berört fordon och den kund som har träffat avtal med EETS-betalningsförmedlaren om utförande av vägtullstjänster för fordonet, när det är nödvändigt för indrivning av en vägtull eller för att avgiftsupptagaren ska kunna underrätta kunden om en skyldighet att betala en vägtull eller när det misstänks att kunden inte har betalat en vägtull (7 § 9 LEV).

I avgiftsupptagarens skyldigheter ingår bl.a. att upprätta en områdesdeklaration, teckna avtal med och betala ersättning till en EETS-betalningsförmedlare som verkar i avgiftsupptagarens vägtullsområde och utbyta information med EETS-betalningsförmedlare om passager och EETS-väganvändare för att kunna ta ut och driva in vägtullar (10–14 §§ LEV och prop. 2021/22:118 s. 34).

En EETS-väganvändare ska se till att den fordonsutrustning som krävs för ett vägtullsområde är i drift när fordonet framförs inom området (15 § första stycket LEV). Vidare är en EETS-väganvändare skyldig att lämna korrekta användar- och fordonsuppgifter till sin EETS-betalningsförmedlare, vilket framgår av artikel 3.1 i kommissionens delegerade förordning (EU) 2020/203 av den 28 november 2019 om klassificering av fordon, skyldigheter för användare av europeiska elektroniska vägtullar, krav på driftskompatibilitetskomponenter och minimikriterier för anmälda organs behörighet. EETS-väganvändaren är även skyldig att använda fordonsutrustningen enligt betalningsförmedlarens anvisningar (artikel 3.3 nämnda förordning).

3.4 Dagens tidsbaserade avgiftsuttag av tung lastbilstrafik i Sverige

Sverige tar sedan den 1 januari 1998 ut en vägavgift för tunga lastbilar inom ramen för ett samarbete som nu inkluderar Danmark, Luxemburg och Nederländerna (Eurovinjettsamarbetet). Systemet administreras av Nederländerna. Tidigare har Tyskland och Belgien lämnat eurovinjettsamarbetet och infört avståndsbaserade tullar. Även Nederländerna och Danmark planerar att inom de närmaste åren införa en avståndsbaserad påлага för tunga fordon.⁵

Den närmare utformningen av den gemensamma vägavgiften regleras i det samarbetsavtal om uttag av en avgift för tunga fordon som

⁵ Regeringen, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten (2020) s. 5 och Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2020).

använder vissa vägar, som skrevs under i Bryssel den 9 februari 1994. Avtalet är publicerat i Sveriges internationella överenskommelser (SÖ 1997:50). I Sverige regleras vägavgiften i lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon.

Vägavgiften omfattar motorfordon eller ledad motorfordonskombination med en totalvikt på minst 12 ton, om fordonet är avsett uteslutande för godstransport på väg (5 § andra stycket). För svenska fordon⁶ betalas vägavgift för rätten att använda hela det svenska vägnätet. För utländska fordon betalas vägavgift för rätten att använda motorvägar och för hela eller delar av Europavägarna (hela E10, E12 och E14 och delar av E4, E22 och E65)⁷ (5 § första stycket). Avgift för svenska fordon betalas årsvis, oberoende av i vilken utsträckning vägnätet används. För utländska fordon betalas avgiften för kalenderdag, vecka, månad eller år (10 §). Ordningen med vägavgifter för tunga fordon är därmed ett tidsbaserat system.

⁶ Svenskt fordon är enligt lagen om vägavgift för vissa tunga fordon ett fordon som är eller bör vara registrerat i det svenska vägtrafikregistret (5 § första stycket).

⁷ Bilaga 1 till lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon.

4 Det nya miljöstyrande systemet bör vara avståndsbaserat

Bedömning: Utredningen förordar att ett avståndsbaserat system bör ersätta det nuvarande tidsbaserade systemet.

4.1 Inledning

Utredningen har i uppdrag att analysera alternativ som skulle kunna ersätta ett tidsbaserat system för godstransporter på väg. Ett avståndsbaserat alternativ ska ingå i analysen. Av kommittédirektiven framgår att analysen ska göras utifrån att systemet ska:

- utformas på ett sådant sätt att det bidrar till att miljö- och klimatmål och de transportpolitiska målen kan nås,
- öka introduktionen av mer klimateffektiva och miljöanpassade fordon,
- kunna bidra till förbättrad kontroll av regelefterlevnaden i trafiken,
- utjämna konkurrensvillkoren mellan svenska och utländska åkare,
- på ett bättre sätt fånga upp externa kostnader som godstransporter ger upphov till,
- utformas med beaktande av Sveriges särskilda geografiska förhållanden och
- kompensera för budgetförsvagningen från nuvarande vägavgift (eurovinjetten).

Utredningen ska analysera olika alternativ som skulle kunna ersätta ett tidsbaserat system och ange om det är något alternativ som utredningen förordar.

4.2 Alternativ som skulle kunna ersätta ett tidbaserat system

4.2.1 Höjda drivmedelsskatter

Ett möjligt alternativ, som skulle kunna kompensera för budgetförsvagningen från den nuvarande vägavgiften, är att höja drivmedelsskatterna. Bensin och diesel beskattas med energi- och koldioxidskatt. Naturgas med enbart koldioxidskatt. Biogas, vätgas samt höginblandade och rena biodrivmedel är för närvarande skattebefriade. Energiskattereglerna i Sverige är anpassade till Rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet, nedan kallat energiskattedirektivet, vilket innebär att framtida energibeskattnings av t.ex. vätgas är beroende av om och hur energiskattedirektivet förändras.¹

Som en ersättning för vägavgiften är dock en höjning av koldioxidskatten mindre aktuell. Koldioxidskatten är generell för fossila bränslen och en generell höjning får då dålig träffsäkerhet gentemot den tunga vägtrafiken.

Eftersom tunga lastbilar i stor utsträckning är dieseldrivna bör däremot en höjning av energiskatten på diesel kunna vara ett alternativ. År 2019 bestod 97 procent av den tunga lastbilsflottan av dieseldrivna lastbilar. Trots att andra s.k. drivlinor väntas öka sin andel av nyregistreringen kommer diesel enligt Trafikanalys bedömning fortfarande 2030 vara den klart dominerande drivlinan i den tunga lastbilsflottan med en andel på cirka 85 procent.²

En höjning av energiskatten på diesel med 35 öre per liter³ kan kompensera för tappet på cirka 1,3 miljarder kronor vid slopad vägavgift. Dock omfattar en sådan höjning även annan diesel för person-

¹ Europeiska kommissionen presenterade den 14 juli 2021 ett förslag till reviderat energiskattedirektiv, som en del av 55 %-paketet ("Fit for 55"), se Europeiska kommissionen (2021b).

² Trafikanalys (2020c) s. 38.

³ I beräkningen tas även hänsyn till budgeteffekten avseende sänkt fordonsskatt för lätta dieselfordon. Fordonsskatten är högre för lätta dieselfordon än för jämförbara bensinfordon för att beakta lägre energiskatt på diesel jämfört med bensin. Om energiskatten höjs på diesel men inte på bensin, bör fordonsskatten justeras ned för lätta dieselfordon.

bilar, arbetsmaskiner etc. som inte ingår i systemet för vägavgifter. Om den tunga vägtrafiken bidrar med hela compensationen kan höjningen i stället motsvara 70 öre per liter diesel, då den tunga vägtrafiken uppskattningsvis står för cirka 50 procent av dieselförbrukningen.

En höjd dieselskatt ger incitament till mer effektivt transportarbete och till val av mer energieffektiva och fossilfria fordon, och bidrar på så sätt till såväl en lägre drivmedelsanvändning som till en klimatanpassning av den tunga fordonsflottan.⁴ Åtgärden stimulerar till omställning till minskade koldioxidutsläpp från vägtrafiken och överflyttning till andra transportslag.

En betydande styrning för att minska växthusgasutsläpp från transportsektorn sker numera genom reduktionsplikten för inblandning av biodrivmedel i bensin och diesel. Systemet infördes den 1 juli 2018. Reduktionsnivåer har sedan 2018 varit fastslagna för åren 2018–2020, men regeringen har aviserat att nivåerna inom reduktionsplikten successivt ska höjas till 2030.⁵ De ökade nivåerna inom reduktionsplikten innebär att utsläppen av fossila växthusgaser per såld liter diesel minskar. Då dieselskatten tas ut på hela blandningen medför en höjning av dieselskatten att en lägre och lägre andel fossil koldioxid reduceras vid successivt ökade nivåer inom reduktionsplikten.

En höjd dieselskatt i Sverige medför också risk för s.k. ekonomitankning, dvs. att åkare ges incitament att tanka i länder där skatten är lägre. Utredningen bedömer att konkurrensvillkoren mellan svenska och utländska åkare inte heller utjämnas vid en höjd dieselskatt. Kontrollen av regelefterlevnaden i trafiken förbättras inte.

Elektrifieringen av den tunga fordonsflottan kommer sannolikt att ta längre tid för tunga lastbilar än för personbilar⁶, vilket gör det svårare för näringslivet att anpassa den dieseldrivna fordonsflottan i syfte att minska transportkostnaderna. När det gäller elektrifieringen av de tunga lastbilarna kan nämnas att det redan i dag finns ett utbud av elfordon för tunga fordon under 7,5 ton och för segmentet 7,5–12 ton förväntas utbudet öka fram till 2025.⁷ Trafikanalys bedömer att 40 procent av nybilsförsäljningen och 15 procent av den totala lastbilsflottan kommer att drivas av annat än diesel (el, gas och

⁴ Jfr om höjd koldioxidskatt i Naturvårdsverket (2019) s. 116.

⁵ Finansdepartementet, Miljödepartementet och Infrastrukturdepartementet (2020).

⁶ Jfr Trafikverket (2020c) s. 34 och Fossilfritt Sverige (2020) s. 14.

⁷ Trafikanalys (2020c) s. 35 och Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) (2019) s. 40.

laddhybrid) 2030.⁸ Sannolikt kommer utvecklingen mot mer el också att accelerera därefter.

Det övergripande transportpolitiska målet innebär att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Transportpolitiskt motiverade skatter och avgifter bör motsvara de samhällsekonomiska marginalkostnader trafiken ger upphov till samt bidra till att de transportpolitiska målen nås.⁹ I och med reduktionsplikten, en ökad elektrifiering och effektivisering av fordonsflottan kommer möjligheten att använda drivmedelsskatterna för att prissätta kvarvarande, framför allt icke-klimatrelaterade, externa kostnader att minska över tid.¹⁰ I takt med en ökande elektrifiering skulle energiskatten på el kunna tänkas utgöra ett alternativ för att prissätta vägtransporternas externa effekter. Utredningen bedömer dock att höjd elskatt är en svårframkomlig väg då effekter på övrig allomfattande elförbrukning kan bli betydande.

Drivmedelsskatterna är i allmänhet inte lämpliga för att fånga upp externa kostnader från slitage på väg då skatten inte är kopplad till fordonets egenskaper eller vilken väg fordonet körs på.

En kraftfull höjning av dieselskatten kan medföra vissa negativa effekter på transportpolitikens funktionsmål om att skapa tillgänglighet för människor och gods. Företag i Norrbotten, Västerbotten, Jämtland eller Västernorrland kan, i vissa fall, medges transportbidrag vid längre transporter, vilket kan lindra negativa konsekvenser av höjd dieselskatt. Det innebär dock praktiska svårigheter att utforma drivmedelsskatten med beaktande av Sveriges särskilda geografiska förhållanden. Utredningens bedömning är att det inte är lämpligt att ha en geografiskt differentierad dieselskatt inom Sverige, bl.a. för att risken för ekonomitankning skulle bli alltför betydande.

4.2.2 Ett avståndsbaserat system

Ett annat alternativ till vägavgiften är införandet av ett avståndsbaserat system för uttag av skatt för tunga godstransporter på väg. Ett sådant system skulle kunna kompensera för budgetförsvagningen vid slopad vägavgift. För denna kompensation behöver även system-

⁸ Trafikanalys (2020c) s. 37–38.

⁹ Prop. 2008/09:93 s. 65.

¹⁰ Trafikanalys (2018d) s. 28 och Naturvårdsverket (2017) s. 80.

och administrationskostnader beaktas, vilka bedöms bli betydligt högre för en avståndsbaserad skatt jämfört med en höjd dieselskatt. För att erhålla budgetneutralitet vid slopad vägavgift behöver således intäkterna från den avståndsbaserade skatten bli högre än intäkterna från höjd dieselskatt.

Liksom höjda drivmedelsskatter innebär ett avståndsbaserat system ökade kostnader för godstransporter på väg. Det kan ge ökat utrymme för styrning mot mer klimatteffektiva och miljöanpassade fordon.¹¹ Det skulle kunna medföra att konkurrenskraften för transporter på järnväg och till sjöss, kommer att öka och därigenom få till följd att det sker en viss överflyttning av godstransporter på väg till dessa trafikslag.¹² En sådan överflyttning skulle exempelvis innebära att transporteffektiviteten ökar och att utsläppen av växthusgaser kan minska.¹³ Utredningen bedömer dock att en sådan överflyttning till följd av en avståndsbaserad skatt kan bli relativt begränsad och bero på en rad faktorer, se vidare kapitel 11 *Konsekvensanalys*.

I dagens tidsbaserade system är vägavgiften oberoende av hur många kilometer fordonet framförs. Detta innebär att kostnaden per kilometer minskar med ökat antal körda kilometer, vilket inte utgör ett incitament för minskade körsträckor. Ett skatteuttag för tunga lastbilar som i stället baseras på avstånd innebär att kostnaderna blir högre i takt med ökat antal körda kilometer. Detta gäller dock även för dieselskatteuttaget för dieseldrivna lastbilar. Ett avståndsbaserat system ger incitament till att minska trafikarbetet, att minska andelen tomkörningar och att öka fyllnadsgraden i lastbilarna.¹⁴ Incitamentens storlek beror på hur hög den avståndsbaserade skatten blir, omfattningen av det beskattade vägnätet och huruvida skatten differentieras. Sammantaget kan detta system bidra till en ökad transporteffektivitet, vilket t.ex. innebär ett minskat vägslitage, mindre utsläpp och buller.¹⁵

Jämfört med en avståndsbaserad skatt är drivmedelsskatten, och då specifikt koldioxidskatten, mer träffsäker gentemot koldioxidutsläpp eftersom mängden utsläpp är direkt proportionell mot mängden drivmedel som förbrukas. Denna precision går inte att få vid en beskattning av avstånd. Därutöver blir den avståndsbaserade skatten

¹¹ Jfr Trafikanalys (2018d) s. 28.

¹² Jfr Naturvårdsverket (2020a) s. 114.

¹³ Jfr prop. 2019/20:65 s. 117.

¹⁴ Jfr Ricardo-AEA (2014) s. 71.

¹⁵ Se t.ex. Ricardo-AEA (2014) s. 83.

mindre träffsäker om det inte finns möjlighet att beakta om drivmedlet som finns i tanken är fossilt eller förnybart. Exempelvis ger en avståndsbaserad skatt inte något incitament till bränslesnålare körsätt (eco-driving). Skatten skulle dock ge en indirekt effekt på koldioxidutsläppen för fossildrivna lastbilar, då åkerier bl.a. försöker minimera den avståndsbaserade skattekostnaden genom effektivare användning av fordonen. Det är också möjligt att differentiera ett avståndsbaserat system för att premiera lastbilar med låga utsläpp vilket kan öka graden av miljöstyrning ytterligare.

Ett system med en avståndsbaserad skatt kan innebära att alla fordon som använder vägen behandlas lika och skatt betalas utifrån körsträckan, oavsett registreringsland. Konkurrensvillkoren mellan svenska och utländska åkare kan då utjämnas. Detta är en skillnad gentemot drivmedelsskatten, som främst utländska åkare kan undvika genom att köpa diesel utomlands. Införandet av ett avståndsbaserat system skulle därav kunna bidra till mer rättvisa konkurrensvillkor än drivmedelsskatten. Utländska åkare får genom betalningen av avståndsbaserad skatt vara med och bidra till finansieringen av den infrastruktur de använder i Sverige.

Ett avståndsbaserat system med elektronisk avläsning med satellitpositionering som teknisk lösning för skatteuttaget kan innebära möjligheter till förbättrad kontroll av regelverket på yrkestrafikområdet, se vidare kapitel 8.

De samhällsekonomiska marginalkostnaderna skiljer sig mellan fordonstyper, geografiskt och ibland även över dygnet.¹⁶ I och med att skatteuttaget i ett avståndsbaserat system kan differentieras i tid och rum, men även utifrån fordonsegenskaper kan dessa variationer fångas upp. Emellertid har omfattningen av det beskattade vägnätet och möjligheten till skatteundandragande betydelse.

Ett avståndsbaserat system kan på ett bättre sätt fånga upp externa kostnader som godstransporter ger upphov till jämfört med nuvarande vägavgiften. Genom att den avståndsbaserade skatten kan kopplas till fordonets egenskaper och var fordonet körs kan andra luftföroreningar än koldioxidutsläpp, såsom utsläpp av kväveoxider, partiklar och buller samt vägslitage prissättas på ett bättre sätt än inom drivmedelsskatten.¹⁷ Å andra sidan kan även ett tidsbaserat system kopplas till fordonsegenskaper. Exempelvis differentieras

¹⁶ WSP (2020) s. 6–7.

¹⁷ Jfr Hennlock, et al. (2020) s. 8.

nuvarande vägavgift utifrån fordonets utsläppsklass (Euroklass). Däremot finns inte kopplingen till hur långt och var fordonet körs i vägavgiften.

I och med att det i ett avståndsbaserat system finns bättre möjlighet att differentiera skatten så att fordon med högre (renare) Euroutsläppsklass betalar en lägre skatt kan detta påskynda förnyelsen av fordonsflottan och därigenom renare teknik vilken kommer att ha en betydande positiv inverkan på utsläppen av luftföroreningar såsom kväveoxider och partiklar.¹⁸ En sådan utveckling har skett exempelvis i Belgien¹⁹ och Tyskland²⁰ efter införandet av avståndsbaserade system. Euro-utsläppsklass reglerar dock inte utsläpp av koldioxid.

Om skatteuttaget inom ett avståndsbaserat system differentieras utifrån fordonsegenskaper skulle detta kunna medföra minskade problem med att utländska företag sänder lastbilar med sämre utsläppsklass till Sverige, där kostnader per kilometer för att köra dessa ”smutsigare” fordon är lägre än i länder med avståndsbaserade system.²¹

Vidare är det i ett avståndsbaserat system också möjligt att ta hänsyn till skillnader i externa kostnader mellan landsbygd och tätort och därmed differentiera skatten beroende på var fordonet körs. De samhällsekonomiska marginalkostnaderna för att köra på landsbygd är lägre än i tätorter.²² En geografisk differentiering skulle kunna bidra till en mer rättvisande prissättning av transporter och därmed i viss mån kunna begränsa negativa effekter på vissa branscher och regioner som systemet förväntas medföra.²³ Ett avståndsbaserat system skulle kunna utformas med beaktande av Sveriges särskilda geografiska förhållanden, se vidare kapitel 6 *Geografisk differentiering*.

4.2.3 Höjd och omstrukturerad fordonsskatt

En höjd och omstrukturerad fordonsskatt skulle kunna kompensera för budgetförsvagningen från slopad vägavgift och även öka miljöstyrningen. För närvarande finns tre system för fordonsbeskattning i Sverige: det koldioxidbaserade systemet, det viktbaserade systemet och bonus-malus-systemet. För tunga fordon är fordonsskatten vikt-

¹⁸ Europeiska kommissionen (2013).

¹⁹ Piedboeuf (2020) s. 35–37 s. 47 och s. 52.

²⁰ Ricardo-AEA (2014) s. 71 och s. 78 och Europeiska kommissionen (2013) s. 8.

²¹ Vierth, et al. (2015) s. 16 och Naturvårdsverket (2020a) s. 114.

²² Trafikanalys (2020a) s. 29.

²³ Jfr Fossilfritt Sverige (2019) s. 27.

baserad. Uttaget av fordonsskatt för tunga lastbilar skulle sannolikt behöva fördubblas jämfört med nuvarande nivåer för att erhålla intäkter motsvarande de från vägavgiften. En avgörande nackdel i sammanhanget är att fordonsskatt endast påförs svenskregistrerade fordon.

I och med att det 2019 infördes utsläppskrav (koldioxidcertifieringen) på nya tunga fordon inom EU²⁴ öppnas möjligheten att införa en koldioxidbaserad fordonsskatt. En sådan skatt skulle innebära att tunga fordon med högre utsläpp av koldioxid per utfört transportarbete belastas med en högre fordonsskatt baserad på fordonets certifierade koldioxidutsläpp. En sådan skatt skulle bidra till att öka introduktionen av mer klimateffektiva och miljöanpassade fordon. Ett sådant incitament kan även införas i en avståndsbaserad skatt. Trafikanalys bedömer det som svårt att i dagsläget införa en koldioxidbaserad fordonsskatt för tunga fordon men att frågan aktualiseras bl.a. i takt med att koldioxidcertifieringen av tunga lastbilar slår igenom på fler årsmodeller.²⁵

En höjd och omstrukturerad fordonsskatt bedöms inte kunna bidra till förbättrad kontroll av regelefterlevnaden i trafiken eller till att utjämna konkurrensvillkoren mellan svenska och utländska åkare.

Jämfört med drivmedelsskatt och avståndsbaserad skatt bedöms fordonsskatten på ett sämre sätt fånga upp externa kostnader som godstransporter ger upphov till, då skatteuttaget bl.a. inte är beroende av var eller hur långt ett fordon körs.

Fordonsskatten skulle kunna differentieras utifrån var i Sverige fordonet är registrerat, vilket i viss mån då kan beakta Sveriges särskilda geografiska förhållanden.

4.2.4 Bonus–malus-system

En ytterligare tänkbart alternativ är att införa ett bonus-malus-system även för tunga fordon. Bonus-malus-systemet för nya lätta vägfordon infördes 2018 inom den koldioxidbaserade fordonsskatten. Systemet innebär att miljöanpassade fordon med relativt låga utsläpp av koldioxid premieras med en bonus, medan fordon med relativt höga utsläpp av koldioxid belastas med förhöjd skatt (= malus).

²⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1242 av den 20 juni 2019 om fastställande av normer för koldioxidutsläpp från nya tunga fordon.

²⁵ Trafikanalys (2019b) s. 46.

Syftet är att öka andelen miljöanpassade fordon och bidra till att nå målet att minska växthusgasutsläppen från inrikes transporter med 70 procent till 2030 jämfört med 2010. Bonus och den förhöjda skatten påförs endast svenskregistrerade fordon.

Marknaden för tunga lastbilar skiljer sig dock väsentligt från marknaden för lätta fordon. Trafikanalys har bedömt att malus-delen i ett sådant system inte fungerar för tunga lastbilar. Det beror på att en sådan malus-komponent inte skulle ge någon miljöeffekt och inte heller ge tillräckliga intäkter för att finansiera bonusdelen utan i stället riskera att bidra till att transportverksamhet flyttar från Sverige. Den godskund eller åkare som vill använda ett ”malus-fordon” skulle kunna köpa transporten i ett annat land och därav använda ett likadant fordon registrerat utomlands, för att undvika den förhöjda fordonsskatten.²⁶

Ett bonus-malus-system bedöms inte kunna bidra till förbättrad kontroll av regelefterlevnaden i trafiken. Möjligen kan stödet (bonus-delen), i viss mån, utjämna konkurrensvillkoren mellan svenska och utländska åkare.

4.2.5 Stöd, reduktionsplikt och övriga regleringar

Trafikanalys har föreslagit att en miljölastbilspremie införs för att stimulera till ökad och påskyndad introduktion av tunga lastbilar med goda klimategenskaper för att bidra till att transportsektorns etappmål till 2030 nås.²⁷ Med utgångspunkt från detta förslag beslutade regeringen i augusti 2020 att införa en klimatpremie för köp av miljölastbilar och elektriska arbetsmaskiner.²⁸ Denna klimatpremie kan bidra till att främja introduktionen av mer klimatteffektiva och miljöanpassade lastbilar samt till minskade utsläpp av växthusgaser.

För att påskynda elektrifieringen av tunga vägtransporter inom de mest trafikerade områdena har regeringen avsatt ett nytt stöd på 400 miljoner kronor för 2021 och för 2022 beräknas 550 miljoner kronor tillföras ändamålet. I satsningen ingår även elektrifiering med vätgasdrift (prop. 2021/22:1, utg.omr. 20, s. 21).

²⁶ Trafikanalys (2019b) s. 34.

²⁷ Trafikanalys (2019b) s. 34–44.

²⁸ Förordning (2020:750) om statligt stöd till vissa miljöfordon.

För stöd, reduktionsplikt och övriga regleringar av utsläpp etc. tas ingen skatt ut och dessa styrmedel kompenserar då inte budgetförsvagningen vid slopad vägavgift.

4.3 Slutsatser

För att uppfylla syftet med ett nytt miljöstyrande system blir ett grundläggande kriterium att utländska fordon ska ingå. Systemet ska även kompensera för budgetförsvagningen vid slopad vägavgift. Stöd såsom miljöbilspremie, bonus-malus och olika typer av regleringar uppfyller inte dessa kriterium. Höjd fordonskatt kan kompensera för budgetförsvagningen som slopad vägavgift medför men utländska fordon ingår inte i ett sådant system.

En höjd drivmedelsskatt kan bidra till att miljö- och klimatmålen nås. En höjd dieselskatt kan kompensera för budgetförsvagningen och i viss mån tas ut av utländska fordon men kan inte utjämna konkurrensvillkoren mellan svenska och utländska åkare eller bidra till förbättrad kontroll av regelefterlevnad. Höjningar i drivmedelsbeskattningen är emellertid administrativt enkla jämfört med införandet av ett avståndsbaserat system. En möjlighet att utjämna konkurrensvillkoren och förbättra kontrollen finns däremot enbart inom ett avståndsbaserat system.

En ytterligare aspekt är att den framtida fordonsutvecklingen tyder på att tunga fordon i högre utsträckning drivs av annat drivmedel än diesel (och bensin). Att på ett bättre sätt täcka de externa kostnaderna genom drivmedelsbeskattningen blir därav en utmaning. Ett avståndsbaserat system har även i högre utsträckning möjlighet att beakta Sveriges särskilda geografiska förhållanden jämfört med höjd drivmedelsskatt.

Vid en sammantagen bedömning anser utredningen att ett avståndsbaserat system är det enda alternativet som uppfyller de syften och krav som ställs i kommittédirektiven. Utredningen förordar därför ett avståndsbaserat system som alternativ till det nuvarande tidsbaserade systemet. Utredningens analyser, förslag och bedömningar utgår därmed från ett avståndsbaserat system.

5 Skattepliktigt vägnät och beskattade vägar inom detta vägnät

Förslag: Det skattepliktiga vägnätet ska omfatta europavägar, riksvägar och primära länsvägar.

Inom det skattepliktiga vägnätet ska de vägar som har en trafikintensitet som understiger 500 tunga fordon per dygn som huvudregel undantas från beskattning.

Bedömning: Risken för avledning bör allmänt sett vara begränsad. Det är dock inte möjligt att närmare bedöma risken för avledning förrän viss tid efter att det nya avståndsbaserade systemet har införts. Det bör då göras en utvärdering av såväl det skattepliktiga som det beskattade vägnätets omfattning.

5.1 Inledning

Vid införande av ett nytt avståndsbaserat miljöstyrande system för godstransporter på väg måste ett val göras av vilka vägar som ska omfattas av skatten. Utredningen ska enligt kommittédirektiven ha som utgångspunkt att det skattepliktiga vägnätet ska utgöras av vägkategorierna europavägar, övriga riksvägar och primära länsvägar (totalt cirka 26 500 kilometer). Detta eftersom tillämpningen av ett avståndsbaserat system bör begränsas till delar av vägnätet som har relativt hög trafikintensitet för att ta hänsyn till hela Sveriges särskilda förhållanden med relativt gles lastbilstrafik och långa transportavstånd, inte minst avseende näringslivets konkurrenskraft. Genom att utgå från vägkategorier, som redan är etablerade utifrån en tydlig indelning,

blir det skattepliktiga vägnätet enkelt att definiera och även lätt att förstå.

Utredningen ska enligt kommittédirektiven föreslå kriterier för urval av vilka vägar som bör omfattas av beskattning inom det skattepliktiga vägnätet. Vidare ska utredningen analysera om det finns behov av och är lämpligt att göra tillägg till det skattepliktiga vägnätet för att undvika att den tunga trafiken annars leds om till vägar med sämre bärighet eller av andra särskilda skäl.

Utredningens tolkning av kommittédirektiven är att det ska göras en åtskillnad mellan skattepliktigt och beskattat vägnät, och att det beskattade vägnätet därmed utgör en del av det skattepliktiga vägnätet. För att kunna analysera frågan om vilka tillägg till det skattepliktiga vägnätet som kan behöva göras i syfte att undvika avledning är det av vikt att utgå från det beskattade vägnätet. Detta eftersom eventuell avledning görs från dessa vägar. Utredningen gör nedan en bedömning av vilka vägar som bör utgöra det beskattade vägnätet. Därefter övergår utredningen till att analysera vilka eventuella tillägg som behöver göras till det skattepliktiga vägnätet. Om sådana tillägg bör göras kommer dessa också att ingå i det beskattade vägnätet.

5.2 Kriterier för urval av vägar inom det skattepliktiga vägnätet som bör omfattas av beskattning

Det skattepliktiga vägnätet utgörs som utgångspunkt av europavägar, riksvägar och primära länsvägar. Frågan är utifrån vilka kriterier urvalet av vilka vägar som bör omfattas av beskattning inom det skattepliktiga vägnätet ska göras. Framtagandet av dessa kriterier ska enligt kommittédirektiven göras med beaktande av trafikintensitet, transporteffektivitet, geografiska förutsättningar, bärighet, möjligheten till mer effektiva (längre och tyngre) fordon och andra relevanta faktorer, inklusive vilka tillägg som bör göras för att undvika att den tunga trafiken annars leds om till vägar med sämre bärighet. Det innebär att beskattningsnivån kan sättas till noll på de delar av det skattepliktiga vägnätet som inte bör beskattas. Dessa vägar ingår dock fortfarande i det skattepliktiga vägnätet. Nedan redogörs för de faktorer som utredningen enligt direktiven ska beakta vid framtagandet av urvalskriterierna.

En faktor som ska beaktas är *trafikintensitet*, dvs. hur många lastbilar som använder en viss vägsträcka per dygn i genomsnitt under ett år. I kommittédirektiven anges att det finns vissa vägar inom det skattepliktiga vägnätet som har en låg trafikintensitet och som därför inte bör beskattas. Vidare anges att det inte är effektivt att ta ut och kontrollera skatten på vägar som endast i liten utsträckning används av den tunga trafiken, eftersom statens investerings- och kontrollkostnader då skulle vara svårare att motivera ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Enligt utredningens mening ska trafikintensitet utgöra ett av urvalskriterierna. Om skatten begränsas till ett vägnät med hög trafikintensitet tas hänsyn till att Sverige är ett land med ett begränsat antal lastbilar i förhållande till långa transportavstånd. Ett begränsat beskattat vägnät leder till att kostnaderna för att bygga upp kontrollsystemet bli lägre men att skatten kan få en relativt hög träffsäkerhet som styrmedel genom att omfatta vägar där större delen av de tunga godstransporterna går.

Frågan är vad som kan anses som låg trafikintensitet och som kan utgöra grund för att undanta vissa vägar från beskattning. I Finansdepartementets promemoria *En ny inriktning för beskattning av tung lastbilstrafik* angavs en trafikintensitet om 500 tunga fordon per dygn som exempel. Vägar med en trafikintensitet understigande 500 tunga fordon per dygn skulle då undantas från beskattning.¹ Frankrike planerade under 2010-talet att införa ett nytt avståndsbaserat vägtullsystem för tunga lastbilar (*écotaxe*), men systemet infördes aldrig. När det gäller vilka vägar som skulle omfattas av skatten undantogs vägsträckor med ”*faible trafic*”, dvs. lågtrafikerade vägar. Med lågtrafikerade vägar avsågs vägar med en trafikintensitet understigande 800 tunga godsfordon per dag.² Till skillnad från Frankrike, som är ett utpräglat transitland i centrala Europa, är Sverige ett land beläget i utkanten av Europa, med långa transportavstånd och förhållandevis få lastbilar. Vid valet av tröskelvärde avseende kriteriet trafikintensitet är förhållandena därmed inte direkt jämförbara. Trafikverket har, under våren 2020, försett utredningen med kartor som utvisar bl.a. vägar med en trafikintensitet överstigande 400, 500, 600, 800, 1 000 respektive 1 200 tunga fordon per dygn på det svenska vägnätet. Dessa kartor har använts som grund för utredningens överväganden och analys av vilka vägar som ska beskattas. Se *bilaga 3* för dessa kartor.

¹ Se karta på s. 21 i promemorian.

² Chanteguet (2014) s. 113.

Fördelen med att använda trafikintensitet som ett urvalskriterium är även att det är ett kriterium som är mätbart. Samtidigt finns det inte ett direkt samband med de externa kostnader som ett enskilt fordon orsakar och att detta fordon just körs på en väg med hög trafikintensitet.

Utredningen ska vid framtagandet av urvalskriterierna även beakta *transporteffektivitet*. Det saknas en entydig definition av detta begrepp. I regeringens nationella godstransportstrategi³ som presenterades 2018 anges att godstransporterna i Sverige bör vara transporteffektiva, vilket innebär att transporterna ska vara så effektiva som möjligt utifrån energi-, miljö- och ekonomiska perspektiv för att åstadkomma tillgänglighet, hållbarhet och konkurrensförmåga.⁴ För att nå detta krävs enligt godstransportstrategin att tillgängligheten kan öka samtidigt som det trafikarbete som krävs för att uppnå motsvarande tillgänglighet kan minska, att de fordon som används är energieffektiva och att de drivmedel som används är förnybara och hållbara. Det finns stor potential i att öka transporteffektiviteten, exempelvis genom samordning av transporter för att öka fyllnadsgrad, minska tomtransporter och effektivisera rutter.⁵ I godstransportstrategin nämns även att övergången till fossilfria drivmedel måste kombineras med effektivisering, elektrifiering och överflyttning av transporter från väg till järnväg och sjöfart.⁶

Om man kan öka möjligheterna till olika typer av transportuppbygg och transportkedjor genom att främja sammankoppling av trafikslag skulle detta kunna bidra till en ökad transporteffektivitet, t.ex. genom att öka potentialen för godstransporter via järnväg och sjöfart. På långa avstånd kan transporter med järnväg och sjöfart bli mer kostnadseffektiva jämfört med lastbil. Ibland anges ett avstånd på över 30 mil, där en överflyttning från väg till järnväg blir kostnadsmissigt intressant.⁷ Beroende på typ av gods finns olika potential för överflyttning. Störst potential har bulkleveranser som inte behöver transporteras med snäva tidsmarginaler medan de varor som kräver snabba transporter, ”just-in-time”, har lägst potential. Det kan dock krävas långtgående styrmedel, då s.k. priselasticiteter i allmänhet är låga, dvs. vid ökade transportkostnader på väg beräknas överflytt-

³ Regeringen (2018).

⁴ En liknande definition används i prop. 2020/21:151 s. 24.

⁵ Regeringen (2018) s. 41.

⁶ Regeringen (2018) s. 23.

⁷ Trafikanalys (2019a) s. 52.

ningen bli relativt låg.⁸ Höga omlastningskostnader lyfts fram som en förklaring till varför marknaden för sammankoppling av trafikslag har haft svårt att utvecklas.⁹ Sammantaget är det svårt för utredningen att se hur utformningen av ett kriterium för urval av vägar kan göras utifrån dessa förutsättningar.

Genom att utgå från trafikintensitet som ett urvalskriterium för vilka vägar som ska beskattas tas i viss del hänsyn till Sveriges särskilda *geografiska förhållanden* eftersom vägarna med högst trafikintensitet främst är belägna i södra halvan av Sverige. Därigenom kommer stora delar av vägnätet i norra Sverige inte att ingå i det beskattade vägnätet. Hur omfattande det beskattade vägnätet blir i Norra Sverige beror på vilket tröskelvärde avseende trafikintensitet som väljs för urvalet av det beskattade vägnätet. Vid framtagandet av urvalskriterierna skulle det vara möjligt att beakta att en till ytan stor del av Sverige har andra förutsättningar till utveckling än resten av landet, bl.a. beroende på geografiska lägesnackdelar i form av långa avstånd och låg befolkningstäthet. Detta skulle kunna göras genom att vissa delar av vägnätet som är beläget i dessa glesbygdsregioner undantas från beskattning i syfte att mildra de negativa effekter som en avståndsbasead skatt kan medföra i ett land med långa transportavstånd. Ett urvalskriterium skulle då kunna kopplas till indelningen i stödområden såsom stödområde 1, stödområde 2 eller stödområde 3 enligt bilaga till förordningen (1999:1382) om stödområden för vissa regionala företagsstöd eller stödområdet för transportbidraget enligt förordningen (2000:281) om regionalt transportbidrag. Detta skulle vara i linje med utformningen av regionala stimulansåtgärder inom skatteområdet som i stor utsträckning har kopplats till indelningen i stödområden och som därmed inte utgör någon ny företeelse i svensk skattepolitik.¹⁰

Oaktat vilken av dessa indelningar i stödområden ett urvalskriterium skulle baseras på riskerar vissa delar av vägnätet med hög trafikintensitet därigenom att undantas från beskattning. Med tanke på att tunga lastbilar även ger upphov till negativa effekter i dessa delar av landet och då ett av syftena med det nya miljöstyrande systemet är att åstadkomma en mer rättvisande prissättning av transporterna anser utredningen att dessa förhållanden bör beaktas först vid bedömningen

⁸ Jfr Vierth, et al. (2020) s. 75.

⁹ Jfr Trafikanalys (2019a) s. 59.

¹⁰ Jfr prop. 2019/20:175 s. 21.

av hur skatteuttaget ska differentieras geografiskt (se kapitel 6). Något urvalskriterium utöver trafikintensitet för att ta hänsyn till geografiska förutsättningar, såsom låg befolkningstäthet, bör enligt utredningen därför inte användas vid val av vilka vägar som ska beskattas.

Möjligheten till mer effektiva (längre och tyngre) fordon ska också beaktas vid framtagandet av urvalskriterierna. Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. En möjlig del i arbetet med att erbjuda ett effektivt transportsystem är att införa s.k. High Capacity Transports (HCT), dvs. fordon med högre kapacitet, exempelvis i form av längd och tyngd, än vad som är möjligt med dagens konventionella fordon. I regeringens mål om ett mer effektivt transportsystem ingår att möjliggöra för längre och tyngre fordon.¹¹ Trafikuskottet har också uttalat att längre och tyngre fordon stärker näringslivets konkurrenskraft och att det rätt genomfört kan bidra till lägre utsläpp av växthusgaser på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt, något som även regeringen framhåller i den nationella godstransportstrategin.¹² I Sverige tillåts 25,25 meter långa fordon på vägnätet¹³, medan övriga Europa generellt har 18,75 meter som maximal fordonslängd.¹⁴ När det gäller beaktandet av möjligheterna till längre och tyngre fordon kan det vara svårt att översätta detta till någon form av urvalskriterium vid bestämmandet av det beskattade vägnätet. Möjligheterna till längre och tyngre fordon är kopplade till vägarnas *bärighet*, dvs. vägarnas förmåga att bära tunga fordon, och det skulle därför vara möjligt att utforma ett kriterium utifrån detta. I Sverige är vägar (och broar) i det allmänna vägnätet indelade i bärighetsklasser som avgör vilka fordonsvikter som är tillåtna på vägen.¹⁵ Det finns fyra bärighetsklasser i Sverige där den högsta (BK4) tillåter en högsta bruttovikt om 74 ton vilket således också utgör den högsta tillåtna bruttovikten.¹⁶ I dag är strax över 20 procent av det statliga vägnätet öppet

¹¹ Regeringen (2018) s. 41–42.

¹² Bet. 2019/20:TU11 s. 91 och Regeringen (2018) s. 42.

¹³ 4 kap. 17 § trafikförordningen (1998:1276).

¹⁴ Trafikverket (2019a) s. 14.

¹⁵ 4 kap. 11 § trafikförordningen (1998:1276). Bärighetsklass definieras i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner som en indelning av vägar efter tillåtet axel-, boggi- och trippelaxeltryck samt tillåten bruttovikt (2 §).

¹⁶ Se bilaga 4 till trafikförordningen (1998:1276).

för BK4.¹⁷ Trafikverket har som mål att 70–80 procent av strategiskt utpekade vägar för tung trafik ska upplåtas för BK4 till 2029.¹⁸

Utredningen har ovan konstaterat att trafikintensitet är ett lämpligt kriterium för urval av vilka vägar som ska omfattas av beskattning. Det kan utifrån detta vägnät vara möjligt att identifiera närliggande vägar i det skattepliktiga vägnätet med sämre bärighet, dit tung trafik eventuell kan avledas för att undvika de beskattade vägarna. Även dessa närliggande vägar skulle då kunna omfattas av beskattning. Samtidigt är större delarna av vägarna inom det skattepliktiga vägnätet byggda för att klara belastningen av tung trafik så ett urvalskriterium utifrån bärighetsklass är enligt utredningens mening inte lämpligt.

Sammanfattningsvis anser utredningen att omfattningen av det beskattade vägnätet ska göras utifrån trafikintensitet. Utredningen övergår nedan till att analysera hur det beskattade vägnätet ska avgränsas och bestämmas utifrån detta kriterium.

5.3 Det beskattade vägnätet

I detta avsnitt behandlar utredningen frågan om hur det beskattade vägnätet ska avgränsas och bestämmas utifrån kriteriet trafikintensitet. I utredningens uppdrag ingår att ta fram detaljerade förslag till kartor över såväl det skattepliktiga vägnätet som över vilka vägar som bör omfattas av beskattning inom det skattepliktiga vägnätet. Utredningen har vid analysen av det beskattade vägnätets omfattning och framtagandet av kartor haft följande utgångspunkter:

- Vägar med låg trafikintensitet bör inte ingå i det beskattade vägnätet.
- De vägar som omfattas av beskattning bör bilda ett sammanhängande vägnät. Det bör således utgöras av sammanhängande transportstråk, dvs. vägsträckor bör inte delas upp i vägsegment där endast vissa delar omfattas av beskattning. Ett sammanhängande vägnät bidrar till ökad tydlighet och förutsägbarhet för de skattskyldiga och förenklar den lagtekniska utformningen av systemet.

¹⁷ Trafikverket (2020a) s. 5.

¹⁸ Trafikverket (2020a) s. 5.

- Vägnätet bör snarare vara mer begränsat än alltför omfattande. Detta eftersom uppbyggnaden av kontrollsystem och administration då blir mer begränsad och införandet av ett avståndsbaserat system därmed kan förenklas.

Utredningen behöver i detta sammanhang definiera gränsen (tröskelvärde) för vad som kan anses som låg trafikintensitet och som därmed kan utgöra grund för att undanta vägar från beskattning. Vid val av ett högt tröskelvärde blir färre vägsträckor beskattade och geografiska förutsättningar beaktas i högre utsträckning, speciellt vad avser glesbygd. Å andra sidan kan ett högt tröskelvärde, med få beskattade vägar, medföra att risken för avledning till skattefria vägar kan bli mer betydande. Till detta kommer att prissättningen av externa kostnader inte blir lika omfattande och möjligheten till miljöstyrning därav blir lägre. Därutöver kan den avståndsbaserade skatten behöva sättas på högre nivåer, vid färre beskattade vägsträckor, om en viss intäktsnivå ska uppnås. Enligt kommittédirektiven bör beaktas överflyttning av godstransporter från väg till järnväg och sjöfart. Om tröskelvärde väljs alltför högt undantas betydande godstransporter på väg som konkurrerar med järnväg och sjöfart. För att få en träffsäker och omfattande miljöstyrning bör i stället ett lågt tröskelvärde väljas. Vid ett lågt tröskelvärde kan emellertid investerings- och kontrollkostnaderna bli svårare att motivera på vägar som endast i liten utsträckning används av den tunga trafiken.

Utredningen har gjort en bedömning om vad som får anses vara vägar med låg trafikintensitet utifrån de kartor som Trafikverket försett utredningen med.

Vid en samlad bedömning anser utredningen att 500 tunga fordon per dygn, räknat som årsmedelvärde, får anses utgöra ett lämpligt tröskelvärde för vilka vägar som ska ingå i det beskattade vägnätet. Vid utformningen av det beskattade vägnätet omfattas då cirka 9 600 kilometer, vilket motsvarar 36 procent ($9\,600/26\,500$) av det skattepliktiga vägnätet. Vid ett val om 500 tunga fordon per dygn undantas i princip hela Norrlands inland, förutom E14 från Sundsvall, via Östersund till Duved. I den nuvarande tidsbaserade vägavgiften ingår E10 mellan Töre och gränsen mot Norge samt E12 mellan Holmsund och gränsen mot Norge. Trafikintensiteten på dessa vägsträckor är dock inte tillräckligt hög för att ingå i det beskattade vägnätet vid ett val om 500 tunga fordon per dygn. Endast ett fåtal vägsträckor i Dalar-

nas, Värmlands, Dalslands och Smålands något mer glesbebyggda områden träffas av beskattning.

Vägar i mer glesbebyggda områden beskattas i högre utsträckning vid ett val av ett tröskelvärde under 500 tunga fordon per dygn. De mer betydande godstransportlederna börjar i lite högre grad undantas vid ett tröskelvärde överstigande 500 tunga fordon per dygn, t.ex. sådana vägsträckor i södra Sverige med betydande mängd tunga lastbilar som anländer med färjor. För svenskregistrerade tunga lastbilar gäller nuvarande tidsbaserade vägavgift på hela vägnätet men enbart på ett utpekad vägnät (med samtliga motorvägar och vissa europavägar) för utlandsregistrerade tunga lastbilar. För vissa transporter med utländska lastbilar från hamn kan då vissa vägsträckor användas för att undvika vägavgiften. Exempel på sådana sträckor är väg 108 norrut från Trelleborgs hamn och väg 13 och väg 19 norrut från Ystads hamn, vilka kommer att ingå i ett beskattat vägnät vid val om 500 tunga fordon per dygn. Vid ett alternativt tröskelvärde om 800 tunga fordon per dygn skulle dessa vägar från hamn inte omfattas. Inte heller E14 från Sundsvall, via Östersund till Duved skulle omfattas och vidare skulle hela östra Småland undantas, förutom E22 längs den östra kusten. Vid valt tröskelvärde om 500 tunga fordon per dygn kan den avståndsbaserade skatten, inom rimlig avgränsning, bidra till en mer rättvisande prissättning av godstransporterna. Cirka 62 procent av tunga fordons trafikarbete (fordonskilometer) kan då träffas av beskattning. Såväl den inhemska som den utländska lastbilstrafiken bidrar då till skatteintäkter i betydande utsträckning, vilket kan medföra en utjämning av konkurrensvillkoren mellan svenska och utländska åkerier. Vid det valda tröskelvärdet bedömer utredningen att det även finns stor potential i att öka transporteffektiviteten för flertalet godstransporter, exempelvis genom samordning av transporter för att öka fyllnadsgrad, minska tomtransporter och effektivisera rutter.

Det beskattade vägnätet bör således utgöras av vägar som har en trafikintensitet som överstiger 500 tunga fordon per dygn. Trafikintensiteten utefter en längre vägsträcka varierar oftast. Eftersom de vägar som omfattas av beskattning bör utgöra ett sammanhängande vägnät är det inte lämpligt att, inom det skattepliktiga vägnätet, dela upp vägsträckor i beskattade respektive obeskattade vägsegment beroende på trafikintensitet. Det är inte möjligt att närmare ange hur stor del av en vägsträcka som ska ha en trafikintensitet som överstiger

500 tunga fordon per dygn för att hela vägsträckan ska beskattas. Dessa bedömningar behöver göras utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet samtidigt som de behöver göras inom vissa ramar. Vid bedömningarna har utredningen haft följande utgångspunkter. Om en vägsträcka har en trafikintensitet som understiger tröskelvärdet men har en koppling till det sammanhängande vägnätet och antingen går fram till en omlastnings-/knutpunkt eller knyter samman delar av landet/individuella vägar som i sin tur har en trafikintensitet som överstiger 500 tunga fordon, bör vägsträckan som utgångspunkt ingå i det beskattade vägnätet. Exempel på en sådan vägsträcka är delar av E14 mellan Sundsvall och Duved som har en trafikintensitet under 500 tunga fordon per dygn men där hela sträckan tas med för att få ett sammanhängande vägnät. Väg 195 vid Vätterns västra sida och väg 13 mellan Höör och Bjuv i Skåne utgör fler sådana exempel.

En av utredningens ovan nämnda utgångspunkter är att de beskattade vägarna ska utgöra ett sammanhängande vägnät. Vägsträckor utan koppling till det sammanhängande vägnätet men som har en trafikintensitet överstigande 500 tunga fordon bör därför inte ingå i det beskattade vägnätet, trots sin trafikintensitet. Detsamma gäller s.k. utstickare från det sammanhängande vägnätet. Utstickare kan ses om en mindre del av en vägsträcka som inte har direkt närhet till knutpunkt, hamn för godstrafik eller till en centralort. Exempel på sådana vägsträckor är delar av E10 från Kiruna till Svappavaara där E10 ansluter till E45, väg 97 mellan Luleå och Boden samt delar av E45 från Torsby söderut och från Östersund norrut. Utifrån ovan redogjorda förutsättningar har utredningen med Trafikverkets hjälp tagit fram en karta över det beskattade vägnätet. Se figur 5.1.

Vägsträckor som skulle kunna bli aktuella utanför det skattepliktiga vägnätet är främst kommunala vägar och gator som kan ses som avledningsvägar, vara en mindre del av ett sammanhängande vägnät eller vara en betydande godstransportled. Inre ringvägen i Malmö eller större delen av Bergshamraleden (väg 275¹⁹) i Stockholm kan ses som betydande kommunala godstransportleder men som inte ingår i det skattepliktiga vägnätet. Vid eventuellt kommande lagstiftningsprocess anser utredningen att det kan övervägas att låta dessa ingå i det beskattade vägnätet. Exempel på vissa mindre vägsträckor inom Stockholms kommun som ingår i ett sammanhängande vägnät men där en viss del är kommunal är väg 73 (från trafikplats Gubbängen

¹⁹ Väg 275 är statlig mellan Ulvsunda och trafikplats Fredhäll.

och norrut) och väg 226 (från korsningen med Rågsvedsvägen och norrut, men sista sträckan från Östbergavägen till korsningen med E4:an är statlig). Nästan hela dessa vägsträckor är statliga och ingår i det skattepliktiga vägnätet. Enligt utredningens bedömning rör det sig om relativt få kilometer för delsträckor som inte är skattepliktiga men bör sammanbindas så det blir ett sammanhängande vägnät.

Kommunerna har möjlighet att genom lokala trafikföreskrifter exempelvis förbjuda tunga lastbilar på en specifik väg eller plats eller att förbjuda fordon av viss längd att framföras inom vissa områden i kommunen vilket kan begränsa problemet med avledning till kommunala vägar. Sådana restriktioner kan te sig svårare för betydande godstransportleder eller en mindre del av ett sammanhängande vägnät.

Enligt utredningens mening bör en utvärdering av det beskattade vägnätets omfattning och eventuell avledning göras en viss tid efter att det nya avståndsbaserade systemet för uttag av skatt har införts.

5.4 Bör det göras tillägg till det skattepliktiga vägnätet för att undvika avledning?

Utredningen ska, vilket redogjorts för i inledningen av kapitlet, analysera om det finns behov av och är lämpligt att göra tillägg till det skattepliktiga vägnätet för att undvika att den tunga trafiken annars leds om till vägar med sämre bärighet eller av andra särskilda skäl. Om sådana tillägg bör göras kommer dessa också att ingå i det beskattade vägnätet.

Det skattepliktiga vägnätet utgörs som utgångspunkt av europavägar, riksvägar och primära länsvägar. Analysen av frågan om det bör göras tillägg till detta vägnät för att undvika avledning av tung trafik bör utgå från det beskattade vägnätet eftersom eventuell avledning görs från dessa vägar. Vid utvärdering av de avståndsbaserade systemen i Belgien och Tyskland har det inte visat sig förekomma någon större avledning till obeskattade vägar.²⁰ Dessutom innebär den avgränsning av det beskattade vägnätet som utredningen valt att de stora godstransportlederna beskattas. Utredningen bedömer mot denna bakgrund att risken för avledning bör vara begränsad.

I detta sammanhang bör beaktas att frågan om systemets slutliga utformning och frågan om skattenivåer är av avgörande betydelse för att kunna bedöma risken för avledning. Detta eftersom valet att undvika beskattade vägar sannolikt främst görs utifrån en önskan att undvika skatt, samtidigt som tidsaspekten också är avgörande ur kostnadssynpunkt. Ett åkeriföretag väljer troligen inte att ta en s.k. smitväg om denna väg innebär att körningen tar längre tid och därför riskerar att bli dyrare. Storleken på den skattekostnad som kan undvikas kommer dock vara av stor betydelse.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det är först en tid efter att det nya avståndsbaserade systemet har införts som frågan om avledning närmare kan bedömas. I det fortsatta arbetet kan det dock finnas anledning att överväga om det finns vägar som skulle kunna utgöra uppenbara avledningsvägar och som skulle kunna ingå i det skattepliktiga vägnätet redan vid införandet av det nya systemet. Kunskapen om vilka vägar det kan röra sig om bör baseras på kännedom om lokala förhållanden och kan finnas t.ex. hos länsstyrelserna, kommunerna men även inom Polismyndigheten hos de som ansvarar för

²⁰ Departement MOW Afdeling Beleid (2017), Deutscher Bundestag (2016) och Deutscher Bundestag (2020).

kontroller av yrkestrafiken på väg. Utöver sådana uppenbara avledningvägar bör frågan om avledning bedömas först efter att systemet har införts. Enligt utredningens mening bör därför en utvärdering av det skattepliktiga vägnätets omfattning och eventuell avledning göras en viss tid efter att det nya avståndsbaserade systemet för uttag av skatt har införts. Utifrån data som kan ha samlats in för trafikanalys och statistikändamål går det då att analysera i vilken omfattning avledning av den tunga lastbilstrafiken har skett till vägar utanför det skattepliktiga vägnätet.

Frågan om hur den geografiska differentieringen slutligen ska utformas är också av stor betydelse i fråga om risken för avledning. Utredningen har i uppdrag att föreslå hur skatteuttaget på det beskattade vägnätet kan differentieras geografiskt, åtminstone mellan tätort och landsbygd (se kapitel 6 *Geografisk differentiering*). En högre beskattning i tätort kan, oaktat hur denna utformas, medföra en risk för avledning till obeskattade vägar inom eller kring dessa tätorter. Utredningen bedömer att sådana vägar delvis kan komma att utgöras av kommunala vägar.

Frågan om kommunala vägar ska ingå i det skattepliktiga vägnätet på grund av risken för avledning är komplex och innefattar svåra avvägningar bl.a. när det gäller vilka vägar som i så fall borde omfattas av beskattning och därför läggas till det skattepliktiga vägnätet. I samband med den slutliga utformningen av det nya miljöstyrande systemet bör det göras en bedömning av om det redan vid införandet av systemet finns ett behov av att göra vissa tillägg av kommunala vägar, och eventuellt även vissa statliga vägar inom eller kring tätorten, och då lämpligen efter samråd med aktuella kommuner.²¹

När det gäller frågan om avledning till kommunala vägar bör dock beaktas att det i de storstäder som enligt utredningens förslag kommer att utgöra tätort, dvs. Stockholm, Göteborg och Malmö, har införts miljözoner för tunga fordon (miljözon klass 1²²) i syfte att minska utsläppen och förbättra luftkvaliteten.²³ Inom dessa miljözoner får som huvudregel tunga fordon föras i sex år efter det att fordonet registrerats första gången (4 kap. 22 a § trafikförordningen [1998:1276]). Från detta förbud görs sedan vissa undantag, vilka bl.a. innebär att

²¹ Jfr Tweede Kamer der Staten-Generaal (2021b) s. 10 och 11.

²² Miljözon klass 1 avser tunga bussar och tunga lastbilar, se 4 kap. 22 § trafikförordningen (1998:1276). Kommunerna beslutar genom lokala trafikföreskrifter att ett visst område ska utgöra miljözon, se 10 kap. 1 § 3 jfr 4 kap. 22 § trafikförordningen.

²³ Miljözoner har även införts i Helsingborg, Lund, Mölndal, Umeå och Uppsala.

det inte finns några begränsningar för fordon som tillhör Euro 6 eller bättre (4 kap. 23 § trafikförordningen). I och med att det finns miljözoner i Stockholm, Göteborg och Malmö bör miljöeffekterna av eventuell avledning av den tunga godstrafiken till kommunala vägar i och omkring dessa städer inte bli lika stora.

Kommunerna har dessutom möjlighet att genom lokala trafikföreskrifter exempelvis förbjuda tunga lastbilar på en specifik väg eller plats eller att förbjuda fordon av viss längd att framföras inom vissa områden i kommunen.²⁴ Detta tillämpas i någon utsträckning redan i samtliga tre kommuner. I Malmö är t.ex. fordonslängden begränsad till tolv meter i området innanför Yttre Ringvägen med vissa undantag (hamnområdet och vissa gator).²⁵ Dessutom är fordonets totalvikt begränsad till 3,5 ton mellan klockan 22.00 och 06.00 i samma område. I Göteborg råder förbud mot att köra tung lastbil över 3,5 ton mellan klockan 11.00 och 05.00 alla dagar i ett område kring Domkyrkan.²⁶ I Stockholm får fordon vars sammanlagda längd, lasten inräknad, överstiger 12 meter inte köras på väg inom kommunen. Dessutom får lastbil med bruttovikt som överstiger 3,5 ton inte färdas inom kommunen mellan klockan 22.00 och 06.00. Vissa vägar är dock undantagna från dessa förbud.²⁷

En utgångspunkt är att allmänna vägar ska vara öppna för allmän samfärdsel.²⁸ Det innebär att mycket starka skäl krävs för att stänga av en allmän väg för trafik med tung lastbil av annat skäl än vägens bärighet.²⁹ Om en önskad avledning till kommunala vägar trots ovan angivna regleringar skulle uppstå i tätorterna bör det dock finnas förutsättningar för kommunerna att införa ett sådant förbud på vissa vägar. Detta med tanke på de störningar som tung lastbilstrafik kan ge upphov till inom tätort i form av bl.a. buller.³⁰

²⁴ 10 kap. 1 § och 3 § första stycket 1 trafikförordningen.

²⁵ Malmö stad (2021).

²⁶ Göteborgs stad (2021).

²⁷ Stockholms stad (2021).

²⁸ 1 § andra stycket väglagen (1971:948).

²⁹ Trafikverket (2021a) s. 317.

³⁰ Det finns möjlighet att genom lokala trafikföreskrifter förbjuda tunga lastbilar även på statliga vägar, se 10 kap. 1 § andra stycket 9 och 3 § första stycket 2 trafikförordningen. Det är då länsstyrelsen som fattar beslut. Ett beslut om förbud mot tung lastbil på statliga vägar utanför tätort kan emellertid inte på samma sätt som inom tätort motiveras av de störningar den tunga lastbilstrafiken ger upphov till. En eventuell avledning från beskattade vägar till vägar inom det skattepliktiga vägnätet bedöms därför vara svår att stoppa genom införandet av ett förbud mot tung lastbilstrafik.

6 Geografisk differentiering

6.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att analysera hur skatteuttaget på det beskattade vägnätet kan differentieras geografiskt, åtminstone mellan tätort och landsbygd. I kommittédirektiven understryks i samband med detta vikten av en livskraftig landsbygd med goda möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd som leder till en långsiktigt hållbar utveckling i hela landet. Det konstateras vidare att förutsättningarna för olika branscher och olika områden i Sverige skiljer sig åt, bl.a. vad gäller transportbehov, tillgång till alternativa trafikslag och vägnätets standard och utformning. Enligt kommittédirektiven kan den geografiska differentieringen av skatteuttaget syfta till att styra trafiken mot ännu mer miljöeffektivisering, en ökad transporteffektivitet, samt åstadkomma en än mer rättvisande prissättning av transporterna. En form av geografisk differentiering som kan övervägas är att införa högre skattesatser på vägar där luftföroreningarna och bullret från tunga fordon är mest betydande, på grund av storleken på den befolkning som exponeras. Dessa miljökostnader är nämligen högre i områden med hög befolkningstäthet, dvs. i tätorter, och lägre där befolkningstätheten är låg, dvs. på landsbygden.

Av de länder som har infört avståndsbaserade vägtullar inom EU är det, såvitt utredningen erfar, bara Belgien som har någon form av differentiering mellan tätort och övriga delar. I Bryssels urbana område är skattesatsen högre på lokala och regionala vägar jämfört med på motorvägar.

I nästa avsnitt redogörs för förutsättningarna för geografisk differentiering enligt EU-rätten. Därefter, i avsnitt 6.3, redogörs för utredningens förslag till differentiering mellan tätort och landsbygd. I avsnitt 6.4 redogörs för ett förslag till alternativ geografisk differentiering. Avslutningsvis ges en samlad bedömning i avsnitt 6.5.

6.2 Eurovinjettdirektivet och geografisk differentiering

Eurovinjettdirektivet innehåller vissa bestämmelser avseende differentiering av vägtullar som är av betydelse vid utformningen av en geografisk differentiering. Nedan redogörs för bestämmelserna i det reviderade eurovinjettdirektivet.

Av skälen till det reviderade direktivet framgår att avgifter för externa kostnader bör tillämpas på ett mer systematiskt sätt. För att bidra till framsteg mot en fullständig tillämpning av principen att förorenaren betalar bör medlemsstaterna tillämpa avgifter för externa kostnader på tunga fordon, åtminstone för luftföroreningar, på nät som omfattas av en infrastrukturavgift (se skäl 20 till det reviderade direktivet).

Medlemsstaterna får bibehålla eller införa en avgift för externa kostnader avseende kostnaden för trafikrelaterad luftförorening, trafikrelaterat buller, koldioxidutsläpp, eller varje kombination därav. Om en avgift för externa kostnader tillämpas på tunga fordon ska medlemsstaterna differentiera denna avgift och fastställa den i enlighet med de minimikrav och metoder som avses i bilaga IIIa och ska respektera de *referensvärden* som anges i bilagorna IIIb och IIIc. Medlemsstaterna får välja att ta ut avgifter för att täcka endast en viss procentandel av dessa kostnader (artikel 7c.1).

I bilaga IIIb anges referensvärdena utifrån vilken vägtyp det rör sig om (vägar i tätort eller interurbana vägar), högsta tekniskt tillåtna lastade vikt och antal axlar samt utifrån Euro-utsläppsklass, där kategorin som rör fordon som är mindre förorenande än Euro VI nu även kommer att omfatta utsläppsfria fordon. En nyhet i direktivet är att det i bilaga IIIb anges vad som avses med tätort (suburban) och interurban (interurban). Med tätort avses områden med en befolkningstäthet mellan 150 och 900 invånare per kvadratkilometer (medianvärde för befolkningstäthet om 300 invånare per kvadratkilometer) och med interurban avses områden med en befolkningstäthet understigande 150 invånare per kvadratkilometer. Hur områden med

mer än 900 invånare per kvadratkilometer ska benämnas och beskattas framgår inte.¹

Enligt bilaga III punkt 2 får en medlemsstat ta ut högre avgifter för externa kostnader än de referensvärden som anges i bilaga IIIb eller IIIc och den ska då till kommissionen anmäla den klassificering av fordon i enlighet med vilken avgiften för externa kostnader ska differentieras. I tillämpliga fall ska den underrätta kommissionen om det geografiska läget för vägar där högre avgifter för externa kostnader tas ut (vägar i tätort, inbegripet motorvägar), och för vägar där lägre avgifter för externa kostnader tas ut (interurbana vägar, inbegripet motorvägar).

Om medlemsstaterna tar ut avgift för externa kostnader för luftföroreningar eller buller ska de beakta kostnader som avser det nät, eller den del av detta, för vilket en sådan avgift tas ut, och de fordon som omfattas av den avgiften (artikel 7ca.1).

Från fyra år efter ikraftträdandedatum ska medlemsstaterna tillämpa en avgift för externa kostnader för trafikrelaterad luftförorening på tunga fordon på det avgiftsbelagda vägnät som avses i artikel 7.1 Medlemsstaterna får besluta att inte tillämpa en avgift för externa kostnader på dessa vägavsnitt om detta skulle leda till omledning av de mest förorenande fordonen, med negativa konsekvenser för trafiksäkerheten och folkhälsan (artikel 7ca.3).

Det är enligt artikel 7i.2 möjligt för en medlemsstat att medge rabatter eller avdrag på infrastrukturavgiften under förutsättning att

- a) den avgiftsstruktur som detta leder till är proportionell, offentliggjord, tillgänglig för alla användare på lika villkor och inte leder till att tilläggskostnader förs över på andra användare i form av högre tullar,
- b) sådana rabatter eller avdrag speglar de faktiska besparingar i administrativa kostnader som görs vid hantering av ofta återkommande användare jämfört med tillfälliga användare, och

¹ Som jämförelse kan sägas att i Sverige hade 36 av totalt 2011 tätorter under 150 invånare/km² 2020. Samtidigt hade 1 448 tätorter en befolkningstäthet mellan 150 och 900 invånare/km². Antalet tätorter med mer än 900 invånare/km² uppgick till 527. Källa: SCB (2021a). På kommunnivå hade 252 (av 290) under 150 invånare/km², 26 kommuner en befolkningstäthet på mellan 150 och 900 invånare/km², och 12 kommuner hade över 900 invånare/km². Källa: SCB (2021b). Se tabell 1 i bilaga 3 för kommuner med mer än 150 invånare/km² 2020.

- c) avdrag inte överstiger 13 procent av den infrastrukturavgift som betalas av likvärdiga fordon som inte är berättigade till rabatten eller avdraget.

En ny bestämmelse i direktivet tydliggör att medlemsstater får föreskriva nedsatta vägtullar eller vägavgifter för vissa vägavsnitt, eller helt exkludera vissa vägavsnitt från vägavgifter och vägtullar, i synnerhet [men inte endast] i glesbefolkade områden där trafikintensiteten är låg (artikel 7.6). I skälen till direktivet (punkt 14) anges att vid förstärkningen av principerna om att användaren och förorenaren betalar bör vissa särdrag hos medlemsstaterna eller deras system för vägtullar och vägavgifter beaktas. När det gäller särskilt glesbefolkade områden eller ett särskilt stort nät av tull- eller avgiftsbelagda vägar, bör t.ex. möjligheten att bevilja undantag för vägavsnitt finnas.

6.3 Differentiering mellan tätort och landsbygd

Förslag: Med tätort ska avses de kommuner som ingår i Stockholms, Göteborgs och Malmös tätortsområden.

En högre skatt ska tas ut på det beskattade vägnätet i dessa tätorter.

6.3.1 Inledning

Utredningen ska enligt kommittédirektiven analysera och lämna förslag på hur en geografisk differentiering, åtminstone mellan tätort och landsbygd, skulle kunna utformas. I uppdraget ingår att ta fram kriterier för vad som ska anses utgöra tätort i detta sammanhang och ett detaljerat förslag till karta eller annan sammanställning som identifierar dessa tätorter.

En geografisk differentiering mellan tätort och landsbygd bör grunda sig på eurovinjettdirektivets bestämmelser om avgiften för externa kostnader och den differentiering av avgiften som ska göras enligt direktivet. Differentieringen görs utifrån vägar i tätort och interurbana vägar och ska respektera de referensvärden som anges i bilaga IIIb och IIIc. Vid framtagandet av kriterier för vad som ska anses utgöra tätort har utredningen därmed att förhålla sig till de

definitioner av tätort (suburban) och interurban (interurban) som återfinns i direktivet. Med tätort avses områden med en befolkningstäthet mellan 150 och 900 invånare per kvadratkilometer (medianvärde för befolkningstäthet om 300 invånare per kvadratkilometer) och med interurban avses områden med en befolkningstäthet understigande 150 invånare per kvadratkilometer.

I den svenska språkversionen av direktivet används uttrycken vägar i tätort respektive interurbana vägar. Vid en jämförelse med andra språkversioner av direktivet skulle det kunna ifrågasättas om det svenska uttrycket korrekt motsvarar avsikten med bestämmelsen. I den engelska språkversionen används uttrycken "suburban" respektive "interurban roads". Det engelska uttrycket "suburban" kan, vid en mer ordagrann översättning, anses motsvara svenskans förort. Stöd för att uttrycket förort är mer adekvat finns också i de danska och tyska språkversionerna där uttrycken "forstæder" (danska) och "Vorstadt" (tyska) används.

6.3.2 En definition av tätort i det nya miljöstyrande systemet

Vad är en tätort?

Tätort internationellt och i Sverige

Det finns inte någon gemensam internationell definition av tätorter. FN samlar in statistik som följer respektive länders egna definitioner och har beskrivit begreppen *locality*, *urban* och *rural* i rekommendationer för bl.a. statistikredovisning.

Även EU använder begreppet *locality*, vilket beskrivs som ett befolkningskluster, där byggnader bildar ett sammanhållande tätbebyggt område med tydligt gatunät eller lokalt erkänt platsnamn. En *locality* kan också vara en grupp byggnader med ett minsta avstånd på 200 meter mellan husen.²

År 1960 beslutade de nordiska länderna om en gemensam definition av tätort, vilken i korthet gick ut på att en tätort hade minst 200 invånare och som mest 200 meter mellan byggnaderna. I dag har Sverige, Norge, Finland och Danmark kvar regeln att en tätort har

² SCB (2019b) s. 24.

minst 200 invånare. Avstånd mellan byggnader och andra kriterier i definitionerna varierar dock mellan de fyra länderna.³

I Sverige används ofta den tätortsdefinition som Statistiska Centralbyrån, SCB, använder vid avgränsning av tätorter. Enligt denna definieras tätort som sammanhängande bebyggelse med minst 200 invånare, vilket resulterar i drygt 2 000 tätorter. För att räknas som sammanhängande bebyggelse ska det vara som mest 200–500 meter mellan bebyggelsegrupper, beroende på befolkningsstorlek. I statistiken används begreppet statistisk tätort, för att markera att statistiken bygger på en klassificering av tätorter, där registerdata och statistik är underlag.⁴

I sammanhanget bör nämnas att i Sverige och i övriga nordiska länder är invånargränsen relativt låg för vad som räknas som tätort. Andra länder sätter gränsen oftast betydligt högre och kan därmed definiera områden som landsbygd, även om där finns samhällen med flera tusen invånare.⁵

År 2018 bodde 87 procent av Sveriges befolkning i statistiska tätorter, men på endast 1,5 procent av Sveriges landareal. De flesta av Sveriges tätorter är små, hälften av dem har färre än 1 000 invånare. 126 tätorter hade fler än 10 000 invånare, varav 9 hade fler än 100 000 invånare.⁶

SCB:s definition fångar dock inte tätorternas befolkningstäthet.

Tätort, tätbebyggt område och tätbebyggelse

Det finns inte någon juridisk definition av tätort. I trafiklagstiftningen används däremot begreppet *tättbebyggt område*. Tättbebyggt område definieras som ett visst område som enligt en lokal trafikföreskrift ska vara tättbebyggt område, 2 § förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner. Det är kommunerna som beslutar om lokala trafikföreskrifter och som således anger vilka områden som ska utgöra tättbebyggt område (10 kap. 1 § andra stycket 3 och 10 kap. 3 § 1a trafikförordningen [1998:1276]). Ett område får dock förklaras vara tättbebyggt område endast om det har stads- eller by-

³ SCB (2019b) s. 24.

⁴ Vart femte år tar SCB fram gränser och statistik för de regionala indelningarna för bl.a. tätorter med hjälp av s.k. registerdata.

⁵ SCB (2019b) s. 34.

⁶ SCB (2019b) s. 1.

karaktär eller annars har därmed jämförbart vägnät och bebyggelse (10 kap. 9 § trafikförordningen).

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa (nedan kallat luftkvalitetsdirektivet) fastställs gränsvärden för vissa luftföroreningar, bl.a. grova partiklar (PM10) och kväveoxider (NO_x). Enligt direktivet ska medlemsstaterna fastställa zoner och tätbebyggelse inom hela sitt territorium och luftkvaliteten ska utvärderas och säkerställas i alla zoner och all tätbebyggelse (artikel 4). Vid utvärderingen bör hänsyn tas till storleken på den befolkning och de ekosystem som exponeras för luftföroreningarna. I direktivet definieras *tätbebyggelse* (eng. agglomeration) som zon som utgör ett tätortsområde med mer än 250 000 invånare eller, om befolkningen uppgår till högst 250 000 invånare, med en viss befolkningstäthet per km² (artikel 2.17).⁷ Luftkvalitetsdirektivet har i denna del genomförts i svensk rätt i 4 § luftkvalitetsförordningen (2010:477). I Sverige är det Naturvårdsverket som utser zoner och tätbebyggelser.⁸ Klassificeringen av zoner och tätbebyggelser ska ses över åtminstone vart femte år och uppdaterades för Sverige under 2019.⁹ Det finns tre tätbebyggelser i Sverige, nämligen Stockholms, Göteborgs och Malmös tätortsområde.¹⁰ Tätortsområdena utgår från kommungränser och innefattar sammanlagt 33 kommuner kring tätorterna.

Storstadsområden enligt SCB och Tillväxtanalys

SCB har identifierat tre storstadsområden som består av kommuner runt Stockholm, Göteborg och Malmö. Indelningen bygger på statistik över pendling och flyttning mellan centralkommun och kranskommuner, samt på planerings samverkan inom regionerna.¹¹ Indelningen ändrades senast 2005. Sammanlagt ingår 49 kommuner i de tre storstadsområdena.¹²

⁷ Detta kan jämföras med definitionen av tätbebyggelse i artikel 3.k i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/49/EG av den 25 juni 2002 om bedömning och hantering av omgivningsbuller (bullerdirektivet): en av medlemsstaten avgränsad del av territoriet med mer än 100 000 invånare och en sådan befolkningskoncentration att medlemsstaten betraktar delen som ett område med stadskaraktär.

⁸ 29 § luftkvalitetsförordningen.

⁹ Naturvårdsverket (2021a).

¹⁰ Naturvårdsverket (2021a).

¹¹ SCB (2019a) s. 11.

¹² Se förteckning över berörda kommuner i SCB (2019a) tabell 3 s. 21 och kartor s. 85.

Tillväxtanalys har tagit fram en indelning i tre respektive sex olika kommuntyper som kategoriseras på basis av befolkningstäthet, befolkningsstorlek och befolkningens närhet till större befolkningskoncentrationer (arbetspendling). Kommunindelningen har använts av bl.a. Landsbygdskommittén.¹³ Storstadskommuner definieras som att mer än 80 procent av befolkningen bor i urbana områden och har tillsammans med angränsande kommuner en samlad folkmängd på minst 500 000 invånare. Det innebär tre områden runt Stockholm, Göteborg och Malmö, med sammanlagt 29 kommuner.¹⁴

Tätortstyper med utgångspunkt från SCB:s tätortsdefinition

Trafikverket ansvarar för att utveckla de principer för samhällsekonomisk analys och de kalkylvärden som ska tillämpas i transportsektorns samhällsekonomiska analyser och att publicera dem i rapporten *Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn*, även kallad ASEK-rapporten.

Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI, har i det s.k. Samkost-projektet, som underlag till ASEK-rapporten, beräknat externa marginalkostnader för alla trafikslag. Projektet har redovisat genomsnittliga marginalkostnader för buller på landsbygd samt fyra olika tätortstyper med utgångspunkt från SCB:s tätortsdefinition.¹⁵ Nedan indelning för buller redovisas i ASEK-rapporten:

- Tätbefolkad tätort (befolkningstäthet över 2 000 personer/kvadratkilometer),
- Medelbefolkad tätort (befolkningstäthet mellan 1 000 och 2 000 personer/kvadratkilometer),
- Glest befolkad tätort (befolkningstäthet mellan 400 och 1 000 personer/kvadratkilometer),
- Övriga tätorter (befolkningstäthet mellan 131 och 400 personer/kvadratkilometer),
- Landsbygd – områden utanför tätorter.

¹³ Se SOU 2017:1 s. 275.

¹⁴ Se kartor och förteckning i Tillväxtanalys (2014) s. 60–62.

¹⁵ Swärdh & Genell (2016) har beräknat i en underlagsrapport till Samkost-projektet.

Exempelvis har Storstockholm en befolkningstäthet motsvarande Medelbefolkad tätort men innerstaden och andra mer tätbefolkade områden tillhör Tätbefolkad tätort.

Utredningens förslag till kriterier för vad som utgör tätort

Statistiska tätorter med över 250 000 invånare bör omfattas

Vid utformningen av en definition av tätort har utredningen bedömt att följande utgångspunkter bör vara relevanta. Definitionen bör vara:

- relativt träffsäker vad gäller variationer i externa marginalkostnader för den tunga trafiken, speciellt avseende luftföroreningar och buller,
- väldefinierad och tydlig (för användarna),
- robust över tiden,
- tillämpningsbar, såsom lagstiftningstekniskt möjlig, och
- grundad på objektiva kriterier som är förenlig med EU-rätten.

I den vidare analysen har utredningen valt ut de definitioner som är tänkbara i detta sammanhang: SCB:s tätortsdefinition, tätortsområden baserade på kommunindelning och tätortstyper baserad på befolkningstäthet.

Definitionen bör vara *relativt träffsäker vad gäller variationer i externa marginalkostnader för den tunga trafiken, speciellt avseende luftföroreningar och buller*. SCB:s definition av tätort baserad på invånarantal och närhet mellan bebyggelsegrupper medför relativt låg träffsäkerhet vad gäller variationer i externa kostnader. Även om vägen inte ligger inom det av SCB tätortsdefinierade området kan en del av lastbilstrafiken köras i närheten av tätort och befolkningen i tätorten kan drabbas av lokala föroreningar och i vissa fall även buller. Enligt SCB:s definition ska det vara som mest 200–500 meter mellan bebyggelsegrupper och många vägar i storstadsområdena ligger utanför tätortsområdena och skulle kunna definieras som landsbygd.¹⁶ Trafikverkets m.fl. indelning i tätortstyper med utgångspunkt från

¹⁶ Jfr Hennlock, et al. (2020) s. 33.

SCB:s tätortsdefinition kan anses medföra en högre träffsäkerhet. I en sådan indelning tas hänsyn till att högre befolkningstäthet också ger en högre grad av exponering för luftföroreningar och buller. Trafikverkets ASEK-värdering för luftföroreningar anger dock enbart skillnad mellan tätort (lokala och regionala effekter) och landsbygd (regionala effekt).¹⁷ För buller ges en mer finfördelad indelning i olika tätortstyper.

En tätortsdefinition *bör vara väldefinierad och tydlig för användaren*. SCB:s definition av tätort är väldefinierad och relativt tydlig. Tätortsområden som baseras på kommunindelning är väldefinierade och tydliga, vilket även tätortstyper med utgångspunkt från befolkningstäthet i viss mån kan anses vara.

Definitionen av tätort *bör vara robust över tiden*, dvs. vad som utgör tätort ska inte vara så föränderligt, vilket även underlättar lagtekniskt sett. SCB:s definition av tätort kan anses förhållandevis robust. Tätortsområden som baseras på kommunindelning kan även anses förhållandevis robust, även om översyn av sådana indelningar görs med jämna mellanrum. Tätortstyper baserad på invånare per kvadratkilometer, kan anses något mindre robust, eftersom dessa mått i större utsträckning är föränderliga över tiden då befolkningsammansättningen ändras.

En väldefinierad, tydlig och robust tätortsdefinition har större möjlighet att bli *tillämpningsbar, såsom lagstiftningstekniskt möjlig*. SCB:s definition och tätortsområden som baseras på kommunindelning har sådana möjligheter. Definitioner som är mer föränderliga över tiden, som tätortstyper (baserade på forskningsrapporter) kan vara mer svårtillämpade.

Utredningens förslag om vad som utgör vägar i tätort ska *grundas på objektiva kriterier som är förenliga med EU-rätten*. Att en definition utgår från befolkningstäthet kan anses vara mest överensstämmande med det reviderade eurovinjettdirektivet. Med tätort (eng. suburban) avses i direktivet områden med en befolkningstäthet mellan 150 och 900 invånare per kvadratkilometer (medianvärde för befolkningstäthet om 300 invånare per kvadratkilometer). Nackdelen med SCB:s definition är att den utgår från invånarantal och inte befolkningstäthet. De mått som i högre grad utgår från befolkningstäthet som tätortstyper skulle möjligen kunna vara förenliga med EU-

¹⁷ Trafikverket (2020d) kapitel 11.

rätten. Tätortsområden enligt Naturvårdsverkets zonindelning utifrån luftkvalitetsdirektivet har möjlighet att vara förenlig med EU-rätten.

Vid en samlad bedömning anser utredningen att en tätortsdefinition ska beakta befolkningsstorlek eller befolkningstäthet. Miljökostnader för buller och luftföroreningar från tunga fordon är mest betydande i områden med hög befolkningsstorlek och befolkningstäthet. Tätortstyper som används inom ramen för Trafikverkets arbete med ASEK-rapporteringen utgår från befolkningstäthet men kan anses något mindre robust över tiden och kan vara lagstiftnings-tekniskt mindre lämplig.

Utifrån ovanstående grundläggande förutsättningar och aspekter anser utredningen att utgångspunkten kan vara SCB:s definition av tätort, eftersom den är etablerad och tydligt identifierar Sveriges statistiska tätorter. Det första kriteriet som ska vara uppfyllt för att det ska röra sig om en tätort är således att det rör sig om en s.k. statistisk tätort, dvs. en sammanhängande bebyggelse med minst 200 invånare. Eftersom tillämpningen av enbart detta kriterium skulle leda till ett mycket stort antal tätorter och då eurovinjettdirektivets ”vägar i tätort” utgår ifrån befolkningstäthet anser utredningen att ett andra kriterium måste vara att orten ska bestå av ett minsta antal invånare. Detta minsta antal invånare bör vara högre än den som anges i SCB:s definition för att inte omfatta ett alltför stort antal statistiska tätorter i Sverige. Detta bl.a. eftersom systemet inte bör vara för komplext och eftersom en differentiering mellan tätort och landsbygd riskerar att medföra ökade kostnader för administration.

I Finansdepartementets promemoria *En ny inriktning för beskattning av tung lastbilstrafik* (s. 14) anges att ett exempel på hur differentieringen skulle kunna fastställas är att utgå ifrån den geografiska avgränsningen av Sveriges 30 största tätorter och låta en radie runt dessa orter utgöra en zon med högre beskattning. Enligt promemorian skulle zonerna bli olika stora beroende på hur stor landareal runt respektive tätort som kan anses vara tätbefolkad. Utgångspunkten är SCB:s statistik över de 30 största tätorterna, men i promemorian anges inte hur stora zonerna skulle vara eller vilka kriterier som skulle gälla. Skälet till att just de 30 största tätorterna valdes anges inte heller. I tabell 2 i bilaga 3 anges de största tätorterna i Sverige.

Enligt utredningens mening bör antalet tätorter vara mer begränsat för att inte systemet ska bli alltför komplext och för att det

ska vara förutsägbart för användaren. Eftersom körning vid större tätorter medför högre sammanlagda externa kostnader eftersom befolkningen i större utsträckning exponeras för buller och luftföroreningar kan det vara lämpligt att ha en högre skatt vid Sveriges största tätorter. Mot denna bakgrund anser utredningen att det andra kriteriet som ska vara uppfyllt för att det ska röra sig om en tätort är att orten ska ha mer än 250 000 invånare.

De statistiska tätorter som har ett invånarantal överstigande 250 000 och som därmed kommer att omfattas av tätortsdefinitionen är Stockholm, Göteborg och Malmö.

Avgränsningen av tätorterna bör följa Naturvårdsverkets zonindelning

Utredningen har ovan kommit fram till att endast statistiska tätorter som har mer än 250 000 invånare ska omfattas av definitionen av tätort i det nya avståndsbaserade systemet. Frågan är dock hur den närmare avgränsningen av dessa tätorter bör utformas.

Utredningen anser att differentieringen inte bör göras strikt utifrån tätortens gräns utan att ett område utanför orten även bör omfattas (buffertzonen). Frågan är hur då denna zon bör utformas; som en viss sträcka (radie) från tätortens yttersta gräns eller att zonen utgår från administrativa gränser, såsom kommungränser.

Vid alternativet med en viss sträcka som utgår från tätortens yttersta gräns bör sträckans längd baseras på spridningen av buller och luftföroreningar. Hur mycket det bullrar från trafiken beror på hur vägen är utformad, fordonstyp, hastighet och trafikmängd. Hur buller sprids beror t.ex. på terrängförhållanden, väder och vind. Hur stor bullerstörningen blir inne i en byggnad beror på hur husets fasad är konstruerad, med vilken typ av fönster etc. På grund av många olika påverkansfaktorer är det svårt att ange ett exakt avstånd då buller inte anses störande.

När det gäller luftföroreningar är exponeringen av partiklar betydande på den del av befolkningen som bor inom 200 meter från en statlig väg.¹⁸ För kväveoxider kan ett sådant närområde uppgå till cirka 1 000 meters avstånd.¹⁹ För att ta hänsyn till såväl buller som luftföroreningar och för att buffertzonen inte ska bli alltför begränsad

¹⁸ SMHI (2014) s. 22.

¹⁹ SMHI (2014) s. 28.

bedömer utredningen att 5 000 meter kan vara ett lämpligt avstånd till buffertzons yttersta gräns.

Utredningens förslag innebär att det endast är orter med mer än 250 000 invånare som ska ingå i tätortsdefinitionen. Detta är i linje med invånarantalet i definitionen av tätbebyggelse i EU:s luftkvalitetsdirektiv. Ett alternativ till att utgå från en buffertzona runt tätorterna är att utgå från Naturvårdsverkets zonindelning och att tätorterna avgränsas till de tre tätbebyggelserna i Sverige, nämligen Stockholms, Göteborgs och Malmös tätortsområde.²⁰ Tätortsområdena utgår från kommungränser och innefattar ett antal kommuner i och kring dessa tätorter vilket innebär att ett större område omfattas av den högre skatten. Antalet invånare i dessa områden motsvarar cirka 34 procent av Sveriges invånare.

År 2020 hade Stockholms tätortsområde en befolkningstäthet om 839 invånare per kvadratkilometer, Göteborgs tätortsområde 460 invånare per kvadratkilometer och Malmös tätortsområde 627 invånare per kvadratkilometer.²¹ Befolkningstätheten i dessa områden ligger således inom det intervall som anges i eurovinjettdirektivets definition av tätort (eng. suburban), dvs. mellan 150 och 900 invånare per kvadratkilometer. Befolkningstätheten är under 150 invånare per kvadratkilometer i övriga delen av Stockholms län, Västra Götalands län respektive Skånes län samt resterande län i Sverige. Regionerna utanför det tre tätortsområdena skulle därav kunna anses som interurbana enligt det reviderade eurovinjettdirektivet.

Naturvårdsverkets zonindelning har sin grund i analys och förslag från IVL Svenska Miljöinstitutet. Detta förslag utgår från EU kommissionens råd och vad som gjorts eller planerades i andra europeiska länder. IVL:s utgångspunkter är bl.a. att zonerna bör följa administrativa gränser (t.ex. kommun- eller länsgränser, luftvårdsförbund), bör hänga samman geografiskt, och sammanhängande tätbebyggelse bör finnas för zonerna för tätbebyggelse.²²

I Stockholms tätortsområde ingår kommunerna Botkyrka, Danderyd, Ekerö, Haninge, Huddinge, Järfälla, Lidingö, Nacka, Salem, Sollentuna, Solna, Stockholm, Sundbyberg, Täby, Tyresö, Upplands Väsby, Vallentuna, Vaxholm och Österåker. I Göteborgs tätortsområde ingår kommunerna Ale, Göteborg, Härryda, Kungälv,

²⁰ Naturvårdsverket (2021a).

²¹ SCB (2021a).

²² Naturvårdsverket (2004) s. 1.

Lerum, Mölndal, Partille och Öckerö och i Malmös tätortsområde ingår kommunerna Burlöv, Lomma, Lund, Malmö, Staffanstorps och Vellinge.

Tunga fordons trafikarbete på statliga vägar i de kommuner som ingår i Naturvårdsverkets tätortsområden motsvarar 14 procent av det totala trafikarbetet på det statliga vägnätet (Stockholm 7 procent, Göteborg 5 procent och Malmö 2 procent).²³

Ett annat alternativ till avgränsning av de tre tätorterna är att utgå från SCB:s klassificering av storstadsområden eller Tillväxtverkets klassificering av storstadskommuner. Även dessa indelningar utgår från kommuner.

SCB:s klassificering av storstadsområden skulle innebära relativt stora regionala områden, exempelvis ingår hela Stockholms län och ett större område runt Göteborg och Malmö.

Tillväxtverkets klassificering av storstadskommuner stämmer bättre överens med Naturvårdsverkets zonindelning. Den inkluderar samma kommuner som Malmös tätortsområde enligt Naturvårdsverket men färre kranskommuner i Göteborg. För Stockholm ingår Sigtuna, Södertälje och Upplands-Bro, men inte Ekerö, Vaxholm och Vallentuna.

Tillväxtverkets klassificering av storstadskommuner används i promemorian *Skattelättnad för arbetsresor – ett enklare och färdmedelsneutralt regelverk* som tagits fram inom Finansdepartementet 2021. I den föreslås att villkoren för att kunna få en skattelättnad för arbetsresor knyts till var i landet den skattskyldige bor och arbetar. För en skattskyldig som bor och arbetar i storstadskommuner gäller en längre avståndsgräns mellan bostad och arbetsplats för att erhålla en skattelättnad än om en skattskyldig bor och arbetar i en annan kommun. Syftet med det förslaget om regional differentiering är att definiera områden där tillgången till kollektivtrafik är bättre än i övriga områden. Syftet med en högre skatt i större tätorter i den avståndsbaseade skatten är däremot att prissättningen av externa kostnader ska bli mer rättvis och att miljöstyrningen ska öka.

En indelning som följer kommungränserna gör systemet mer överskådligt, förutsebart och enkelt att tillämpa. En indelning som baseras på avståndet från tätortens yttersta gräns till buffertzonen yttersta gräns kan ge en viss otydlighet för användaren. Tätorts-

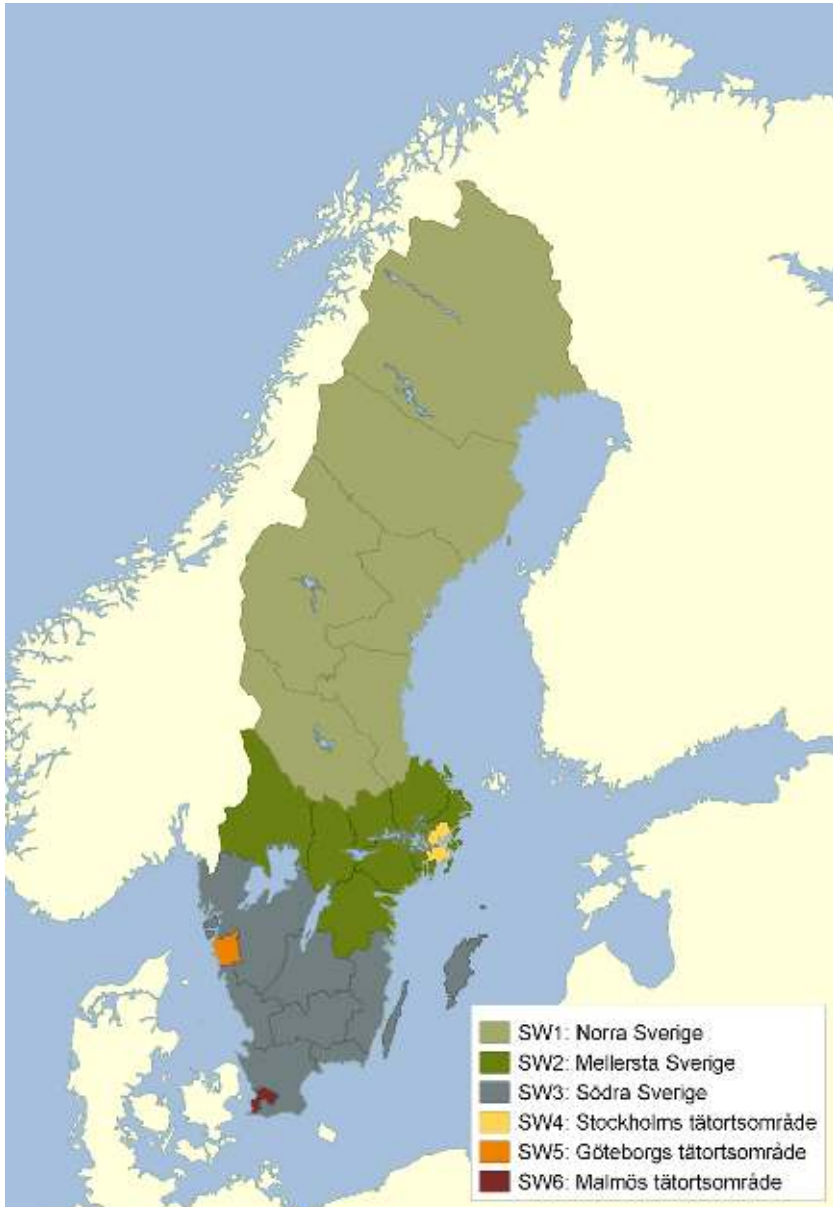
²³ Trafikverket (2021d).

gränser kan variera över tiden och det är inte självklart var tätortens yttersta gräns ska sättas.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att avgränsningen av tätorterna bör följa Naturvårdsverkets zonindelning, eftersom denna har luftkvalitet som utgångspunkt. Befolkningstätheten i dessa områden ligger dessutom inom det intervall som anges i eurovinjett-direktivets definition av tätort (eng. suburban), dvs. mellan 150 och 900 invånare per kvadratkilometer. Denna indelning kan anses vara väl avvägd utifrån syftet med en avståndsbaserad skatt. En högre skatt ska därmed tas ut på beskattade vägar i de kommuner som ingår i respektive tätortsområde enligt Naturvårdsverkets indelning. Se figur 6.1 för karta över denna indelning i sex zoner, varav tätortsområden utgör tre zoner.

För den vidare analysen och för att ge en bakgrund till utredningens slutsatser behöver analyseras hur proportionerna mellan skattesatser kan skilja sig åt mellan tätort och landsbygd.

Figur 6.1 Sveriges zonindelning för luftkvalitet



Källa: Naturvårdsverket (2021a).

6.3.3 Proportioner mellan skattesatser för tätort och landsbygd

Inledning

I utredningens uppdrag ingår att lämna förslag på hur proportionerna mellan skattesatserna för tätort och landsbygd skulle kunna utformas. Det bör framhållas att frågan om skattenivåernas storlek inte ingår i utredningens uppdrag.

Utredningen beskriver i följande avsnitt vissa tidigare beräknade externa kostnader för luftföroreningar och buller i tätort och landsbygd. Nackdelen med de tidigare beräkningarna är att de utgår från en äldre fordonspark och att utvecklingen mot renare fordon går relativt snabbt. En avståndsbaserad skatt kan tidigast implementeras om ett antal år. Då körs fler tunga fordon med bättre utsläppsklass på de svenska vägarna och de externa kostnaderna för luftföroreningar bör då skattas lägre, se vidare tabell 2.5 i kapitel 2 *Bakgrund*.

Vissa tidigare beräknade externa kostnader för luftföroreningar och buller i tätort och landsbygd

Beräkningar enligt ASEK-rapporten

Enligt kalkylvärden som tillämpas i ASEK-rapporten kan följande externa marginalkostnader redovisas. I tabell 6.1 anges värden enligt senaste rapporteringen.²⁴

²⁴ Skattningarna i tabell 6.1 är hämtade från tabell 1.4 i Trafikanalys (2020b) s. 7 och 8.

Tabell 6.1 Beräknade externa marginalkostnader enligt ASEK

Kronor per kilometer. Prisnivå 2019

	Tung lastbil 26 ton 3 axlar utan släp (diesel)		Tung lastbil 62 ton, dragbil 3 axlar + släp 4 axlar (diesel)	
	Tätort	Landsbygd	Tätort	Landsbygd
A. Infrastruktur (drift och underhåll)	0,57	0,57	1,225	1,225
B. Emissioner, ej CO2	0,443	0,009	0,617	0,008
C. Buller	0,695	0	1,685	0
SUMMA (A+B+C)	1,708	0,579	3,527	1,233
Landsbygds %-andel av tätortskostnad		34 %		35 %
SUMMA, enbart buller och emissioner (B+C)	1,138	0,009	2,302	0,008
Landsbygds %-andel av tätortskostnad, enbart buller och emissioner		0,8 %		0,3 %

Källa: Trafikanalys (2020a).

I tabell 6.1 anges proportioner mellan externa marginalkostnader för tätort och landsbygd. Om även infrastrukturkostnaden ingår i den procentuella redovisningen av proportionerna beräknas kostnaderna till ungefär en tredjedel på landsbygd jämfört med tätort för båda lastbilskategorierna. Skattningarna av infrastrukturkostnaden varierar dock inte om fordon körs i tätort eller på landsbygd. Därav avgörs skillnaden mellan tätort och landsbygd av skattningar av kostnader för buller och emissioner (luftföroreningar). Om beräkningen enbart avser de externa kostnaderna för buller och luftföroreningar blir skattningen av dessa kostnader på landsbygd under en procent av kostnaderna för tätort. Tätortsvärden baseras på skattningar enbart på det statliga vägnätet i s.k. tätbefolkad tätort på dagtid.²⁵ Kommunala vägar ska enligt kommittédirektiven dock inte ingå i det skattepliktiga vägnätet.

Vad gäller påverkan av luftföroreningar i form av partiklar och kväveoxider varierar de geografiskt i landet. Den externa marginalkostnaden och därmed den regionala påverkan, är lägre i norra Sverige jämfört med marginalkostnaden i mellersta respektive södra

²⁵ Trafikanalys (2020a) s. 18.

delarna av Sverige.²⁶ Det beror på att befolkningstätheten är lägre i norr. En skillnad mellan luftföroreningar och buller är att de förra även medför kostnader utanför tätort eftersom dessa utsläpp även har en regional spridning (över större delen av Europa). För buller gäller att finns det inga exponerade individer finns ingen kostnad.²⁷

Vägslitageskattekommittén

Enligt redovisade beräkningar i Vägslitageskattekommitténs betänkande *Vägskatt* (SOU 2017:11) var den externa marginalkostnaden för utsläpp av luftföroreningar på det statliga vägnätet (landsbygdskörning) från en lastbil av Euro V 0,04–0,13 kronor per kilometer beroende på lastbilens vikt. För en Euro VI lastbil redovisades en marginalkostnad om 0,01 kronor per kilometer oavsett lastbilens vikt.²⁸ De redovisade skattningarna låg sedan till grund för de skattesatser som kommittén föreslog. Inga skattningar och inte heller föreslagna skattesatser redovisades för tätortskörning. Dock konstaterade kommittén att marginalkostnaden för luftföroreningar är högre i geografiska områden där befolkningstätheten är högre. Marginalkostnaden för buller beräknades till 0,02–3,27 kronor per kilometer beroende på tätortskategori (tätbefolkad, medelbefolkad och glesbefolkad), tidpunkt (dag, kväll och natt) och fordonstyp (med eller utan släp). Vägslitageskattekommittén föreslog dock en schabloniserad komponent för buller motsvarande kostnaden för buller på landsbygd under dagtid. Då den tidigare lydelsen av eurovinjett-direktivet inte tillät en högre kostnad för trafikrelaterat buller på landsbygd än 0,02 kronor per kilometer lät kommittén komponenten för buller motsvara den nivån för alla berörda fordon. Föreslagna skattesatser i avgiften för infrastrukturkostnader grundades på beräkningar av marginalkostnaden för vägslitage. Vägslitagekomponenten angavs till 0,25–0,91 kronor beroende på lastbilens vikt, antal hjulaxlar och om draganordning finns.

²⁶ Trafikanalys (2020a) s. 29.

²⁷ Nerhagen, et al. (2015) s. 65.

²⁸ Se SOU 2017:11 s. 975 och s. 978.

Referensvärden för luftföroreningar och buller i tätort och landsbygd enligt det reviderade eurovinjettdirektivet

I det reviderade eurovinjettdirektivet anges referensvärden för luftföroreningar och buller för avgifter för externa kostnader. Dessa referensvärden varierar beroende på viktklass (eller hjulaxlar) och Euro-utsläppsklass, indelade i fyra viktklasser (eller hjulaxlar) och åtta utsläppsklasser. Dessa utsläppsklasser avser dock inte utsläpp av koldioxid. Referensnivåerna avser enbart avgiften för externa kostnader. Se tabell 6.2 för dessa nivåer.

Tabell 6.2 Referensvärden – avgifter för externa kostnader

Eurocent/fordonskilometer och svenska kronor/fordonskilometer

Fordonsklass, tunga gods- fordon	Utsläppsklass	Vägar i Tätort ¹		Interurbana ²	
		Cent/km	SEK ³ /km	Cent/km	SEK ³ /km
Totalvikt på mindre än 12 ton eller med två axlar	Euro 0	18,6	1,89	9,9	1,01
	Euro I	12,6	1,28	6,4	0,65
	Euro II	12,5	1,27	6,3	0,64
	Euro III	9,6	0,97	4,8	0,49
	Euro IV	7,3	0,74	3,4	0,35
	Euro V	4,4	0,45	1,8	0,18
	Euro VI	2,3	0,23	0,5	0,05
	<Euro VI	2,0	0,20	0,3	0,03
Totalvikt mellan 12 och 18 ton eller med tre axlar	Euro 0	24,6	2,50	13,7	1,39
	Euro I	15,8	1,60	8,4	0,85
	Euro II	15,8	1,60	8,4	0,85
	Euro III	12,5	1,27	6,6	0,67
	Euro IV	9,2	0,93	4,5	0,46
	Euro V	5,6	0,57	2,7	0,27
	Euro VI	2,8	0,28	0,7	0,07
	<Euro VI	2,3	0,23	0,3	0,03
Totalvikt mellan 18 och 32 ton eller med fyra axlar	Euro 0	27,8	2,82	15,8	1,60
	Euro I	20,4	2,07	11,3	1,15
	Euro II	20,4	2,07	11,2	1,14
	Euro III	16,3	1,66	8,9	0,90
	Euro IV	11,8	1,20	6,0	0,61
	Euro V	6,6	0,67	3,4	0,35
	Euro VI	3,1	0,31	0,8	0,08

Fordonsklass, tunga gods- fordon	Utsläppsklass	Vägar i Tätort ¹	Interurbana ²		
	<Euro VI	2,5	0,25	0,3	0,03
Totalvikt över 32 ton eller med 5 axlar eller fler	Euro 0	33,5	3,40	19,4	1,97
	Euro I	25,0	2,54	14,1	1,43
	Euro II	24,9	2,53	13,9	1,41
	Euro III	20,1	2,04	11,1	1,13
	Euro IV	14,2	1,44	7,5	0,76
	Euro V	7,6	0,77	3,8	0,39
	Euro VI	3,4	0,35	0,8	0,08
	<Euro VI	2,8	0,28	0,3	0,03

Anm.: <Euro VI = Mindre förorenande än Euro VI, inbegripet utsläppsfria fordon.

¹⁾ *Vägar i tätort* avser områden med en befolkningstäthet på 150–900 invånare/km² (medianbefolkningstäthet: 300 invånare/km²).

²⁾ *Interurbana vägar* avser områden med en befolkningstäthet som understiger 150 invånare/km².

³⁾ Omräknat enligt EU:s officiella växelkurs den 1 oktober 2021 (1 euro = 10,1538 svenska kronor).

Källa: Reviderat eurovinjettdirektiv, Bilaga IIIb.

Vid utgångspunkt från referensvärdena i det reviderade eurovinjettdirektivet skulle avgiften för externa kostnader kunna bestämmas för en svensk avståndsbaserad skatt både vad gäller tätort och interurbana vägar (landsbygdsvägar). För ett Euro VI fordon varierar den externa avgiften 0,05–0,08 svenska kronor per kilometer på landsbygden och 0,23–0,35 kronor per kilometer i tätort beroende på viktclass (eller antal hjulaxlar).

Hur proportionerna mellan skattesatserna för tätort och landsbygd skulle kunna utformas – vissa slutsatser

Utredningen anser att differentieringen mellan tätort och landsbygd bör utformas som ett tätortstillägg som speglar högre externa kostnader för luftföroreningar och buller för tätortskörning enligt bilaga IIIb i det reviderade eurovinjettdirektivet (som visas i tabell 6.2 ovan). Utifrån eurovinjettdirektivet aktualiseras två avgifter i en eventuell avståndsbaserad skatt i Sverige: en infrastrukturavgift och en avgift för externa kostnader. Tätortstillägget ingår som en del av avgiften för externa kostnader.

I syfte att underlätta för de skattskyldiga skulle en alternativ utformning av proportionerna mellan skattesatserna för tätort och landsbygd vara att samma procentuella påslag för tätort tas ut oavsett

vikt, utsläppsklass m.m. Om ett procentuellt påslag tas ut på hela skattenivån (infrastrukturavgiften och avgiften för externa kostnader) blir tätortsnivån beroende av nivån på infrastrukturavgiften. Det finns inget direkt samband mellan infrastrukturavgiftens storlek och en förhöjd externa avgift för luftföroreningar och buller i tätorter. Ett sådant procentuellt påslag bör således inte användas.

Ett procentuellt påslag enbart på den externa avgiftdelen för körning på landsbygd (interurbana vägar) bör inte heller användas för att uppnå tätortsnivån. Detta eftersom de externa kostnaderna för tätort och landsbygd procentuell sett varierar beroende på vissa fordonsegenskaper t.ex. skillnader utifrån utsläpps- eller viktklass. Som ett belysande exempel kan nämnas att enligt referensvärdena i bilaga IIIb (som ska spegla externa kostnader för luftföroreningar och buller för olika vägsträckor) är värdet för ett Euro VI fordon med totalvikt över 32 ton 4,4 gånger högre i tätort jämfört med landsbygd ($= 0,35/0,08$ kronor per kilometer), medan för ett Euro 0 fordon är värdet 1,7 gånger högre ($= 3,40/1,97$ kronor per kilometer). Omräknat till procentuell höjning blir då referensvärdet 340 procent högre för ett Euro VI fordon och 70 procent högre för ett Euro 0 fordon.

Genom ett tätortstillägg kan en mer korrekt och rättvis prissättning uppnås genom ett tillägg som är varierande för de olika vikt och Euro-utsläppsklasserna. Tätortstillägget adderas då till avgiften för externa kostnader för körning utanför tätort inom berörd fordonsklass.

Tillämpningen av tätortstilläggen kan förenklas om de sätts i förhållande till referensvärden enligt bilaga IIIb i det reviderade eurovinjettdirektivet. Detta eftersom direktivet föreskriver ett särskilt förfarande med bl.a. anmälan till kommissionen om en medlemsstat avser att ta ut avgifter som överskrider dessa referensvärden (bilaga IIIa). För att undvika den administration som detta förfarande skulle medföra och med tanke på att direktivet infördes för att reglera maximinivåer av bl.a. vägtullar anser utredningen att nivån på tätortstilläggen bör utgå från referensvärdena enligt bilaga IIIb (som visas i tabell 6.2 ovan). Medlemsstaterna får välja att ta ut avgifter för att täcka endast en viss procentandel av dessa kostnader (artikel 7c.1).

Strukturen för referensvärdena för interurban körning vad gäller skillnader utifrån fordonets vikt och utsläppsklass stämmer någorlunda överens med de skattningar av komponent för externa effekter

som tidigare gjorts av Vägslitageskattekommittén (landsbygdskörning på det statliga vägnätet). Referensvärdenas indelning utifrån viktklass (eller hjulaxlar) stämmer emellertid inte helt överens med kommitténs indelning. Kommitténs skattningar ligger generellt lägre än jämförbara referensvärden enligt bilaga IIIb i det reviderade eurovinjettdirektivet.²⁹ Vid framtagandet av skattenivåer i en avståndsbaserad skatt bör dock utgångspunkten vara nya skattningar av externa kostnader för tung godstrafik på väg.

För att få en marginal om den svenska kronan stärks jämfört med euron, bör den svenska avgiften för externa kostnader bestämmas till en viss procentandel av referensvärdet (för det specifika fordonet i en viss fordonsklass). Vad som ytterligare kan motivera en procentuell andel är att skatteuttaget inte bör bli för högt i berörda tätorter, vilket skulle leda till en ökad risk för avledning till vägar som inte är beskattade. Av dessa anledningar och att Vägslitageskattekommitténs skattningar är lägre än referensnivåerna bör en viss procentandel av dessa nivåer tas ut både vad gäller uttaget för tätortskörning och interurban körning. Tätortstillägget blir, vid en sådan konstruktion, skillnaden mellan en procentuell andel av tätortsnivån och en procentuell andel av den interurbana nivån utifrån referensvärdena i det reviderade eurovinjettdirektivet.

Till exempel blir skillnaden i referensnivåerna för ett Euro VI fordon i högsta viktklassen (se näst sista raden i tabell 6.2 ovan och kolumnen för svenska kronor) $0,35 - 0,08 = 0,27$ kronor per kilometer. Om avgiften för externa kostnader sätts som samma procentandel av referensvärden för tätort som för landsbygd blir beräkningen med ett fiktivt exempel vid en procentandel om 50 procent: $0,5 \times 0,35 - 0,5 \times 0,08 = 0,135$ kronor per kilometer. Tätortstillägget för lastbilen i denna vikt- och Euro-utsläppsklass blir således 0,135 kronor per kilometer.

Att föreslå skattenivåer, som t.ex. att referensvärden i det reviderade eurovinjettdirektivet ska användas (eller en viss procentuell andel av dessa) ligger utanför utredningens uppdrag. Tätortstilläggets storlek bör bestämmas först när skattenivåerna fastställs.

²⁹ Jämför det reviderade eurovinjettdirektivet, tabell 1 i bilaga IIIb och SOU 2017:11 s. 978.

6.4 Lägre skattenivå i glesbygdslän

Förslag: Den avståndsbaserade skatten ska differentieras geografiskt utifrån län och en lägre skattenivå, glesbygdsnivå, ska tas ut för vägar i län med låg befolkningstäthet (glesbygdslän). Denna differentiering kan kombineras med förslaget om att en högre skatt ska tas ut på det beskattade vägnätet i tätorter.

Med glesbygdslän avses län där befolkningstätheten är under 30 invånare per kvadratkilometer.

6.4.1 Inledning

Utöver det förslag till differentiering mellan tätort och landsbygd som redogjorts för i avsnitt 6.3 ovan har utredningen även analyserat och övervägt andra utformningar av en geografisk differentiering av skatteuttaget. Förslagen enligt avsnitt 6.3 och detta avsnitt kan införas som en kombination eller var för sig, dvs. att enbart ett av förslagen genomförs. I det reviderade eurovinjettdirektivet har införts en bestämmelse som tydliggör att medlemsstaterna får föreskriva nedsatta vägtullar för vissa vägavsnitt, eller helt exkludera vissa vägavsnitt från vägtullar, i synnerhet i glesbefolkade områden där trafikintensiteten är låg (artikel 7.6). I och med att bestämmelsen möjliggör nedsatta vägtullar och en vägtull omfattar en eller flera av följande avgifter: en infrastrukturavgift, en trängselavgift, en avgift för externa kostnader (artikel 2.6), bör bestämmelsen enligt utredningens mening medge en nedsättning av hela vägtullen (dvs. samtliga avgifter som omfattas). Utifrån eurovinjettdirektivet aktualiseras två avgifter i en eventuell avståndsbaserad skatt i Sverige: en infrastrukturavgift och en avgift för externa kostnader. Bestämmelsen i artikel 7.6 bör således innebära att en nedsättning av hela den avståndsbaserade skatten (vägtullen) kan göras, dvs. en nedsättning av bägge avgifterna. Utredningen anser att denna bestämmelse ger medlemsstaterna en stor frihet i utformningen av en geografisk differentiering av den avståndsbaserade skatten. Vidare möjliggör den i större utsträckning ett glesbygdsperspektiv i beskattningen. Med hänsyn till detta och till att utredningen enligt kommittédirektiven ska beakta i vilken mån olika alternativa lösningar kan hantera frågan om hänsyn till Sveriges glesbebyggda regioner kan en alternativ eller ytterligare geografisk dif-

ferentiering utgörs av en lägre skattenivå för vissa glesbefolkade eller glesbebyggda regionala områden jämfört med resterande områden. Nedan redogörs för olika indelningar som kan vara av vikt vid bedömningen av frågan hur indelningen i dessa regiontyper ska göras.

6.4.2 Olika indelningar av Sverige

Inledning

Utredningen har tagit del av ett antal olika regionala indelningar men enbart de mest relevanta för utredningen redogörs för nedan. För en sammanställning över de viktigare indelningarna i Sverige, se SCB (2020) – Regionala indelningar i Sverige den 1 januari 2019.

Funktionella analysregioner

Tillväxtanalys har grupperat *kommuner* och s.k. *FA-regioner* (funktionella analysregioner) enligt vissa geografiska egenskaper som där efter bl.a. Tillväxtverket arbetat vidare med. Den befintliga indelningen i FA-regioner skapades år 2015 med avsikten att kunna beskriva samband för hur befolkning, arbetsmarknad och ekonomi fungerar och kan komma att utvecklas. Regionindelningen används vid analyser av regional tillväxt och utveckling på både nationell och regional nivå. Regeringen använder exempelvis FA-regioner vid analys av regional utveckling och presenterar den i budgetpropositionen.³⁰

I den svenska kommun- och FA-regionindelningen tillämpas samma metoder som Eurostats och OECD:s indelning på NUTS 3 nivå³¹, vilket underlättar internationella jämförelser.³² I Sverige motsvaras län av NUTS 3 nivån.

Tillväxtanalys och Tillväxtverkets *FA-regioner* fångar en bild av de svenska arbetsmarknadernas geografiska utsträckning och revideras ungefär vart tionde år. Den senaste indelningen gjordes av

³⁰ Prop. 2020/21:1, Utgiftsområde 19 Regional utveckling s. 9.

³¹ NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques) är EU:s hierarkiska regionindelning. Den introducerades 1988 av Eurostat. Syftet var att erhålla jämförbara områden vad avser t.ex. yta och befolkningsstorlek i EU:s olika medlemsländer. NUTS används bl.a. för statistikredovisning och i EU:s regionalpolitik.

³² Tillväxtverket (2021a).

Tillväxtanalys år 2015 och delar in Sverige i 60 FA-regioner och 6 olika regiontyper:³³

- Storstadsregioner.
- Täta blandade regioner (Täta regioner nära en stad).
- Glesa blandade regioner (Täta regioner avlägset belägna).
- Tätortsnära landsbygdsregioner.
- Glesa landsbygdsregioner.
- Mycket glesa landsbygdsregioner.

De sex FA-regionstyperna kan aggregeras till tre: Storstadsregioner, Blandade regioner (Täta regioner) och Landsbygdsregioner.

Kilometerrutor baserade på befolkningstäthet

Tillväxtverket använder även befolkningsstatistik på kilometerruta (enligt s.k. kilometerpolygoner) för att identifiera invånarantalet i befolkningstäta områden. Detta är ett enklare sätt att framställa ”tätorter” än i den officiella tätortsavgränsningen, men resultaten är många gånger jämförbara med SCB:s tätorter.³⁴ Över lag går det att få information från SCB om befolkningstäthet (antal invånare per kvadratkilometer) inom en kommun men även delar av en kommun eller annan avgränsning med kilometerrutor. Även länsvis statistik anges.

Kommun och län

En möjlighet är att utgå från de geografiska indelningar som län men även kommuner utgör. Det finns 21 regioner (län) och 290 kommuner i Sverige. Gotlands kommun räknas in både under kommuner och län. Riksdagen beslutar om indelningen i län och regeringen beslutar om indelningen i kommuner.

Det har skett ett antal större ändringar i läns- och landstingsregionindelningen sedan de inrättades, men endast ett fåtal ändringar

³³ Tillväxtanalys (2015) s. 6.

³⁴ Tillväxtanalys (2014) s. 47.

har skett på senare tid. Två stora förändringar skedde i slutet på 1990-talet då Skåne och Västra Götalands län och landsting bildades.³⁵

6.4.3 Utformningen av en alternativ geografisk differentiering

Vilken indelning ska utgöra grund för differentieringen?

Det grundläggande kravet om att indelningen bör *vara relativt träffsäker vad gäller variationer i externa marginalkostnader för den tunga trafiken, speciellt avseende luftföroreningar och buller* bör bli mindre betydelsefullt för detta alternativ jämfört med vid en differentiering utifrån ovan angivna tätortsdefinition. Denna alternativa geografiska differentiering grundar sig inte på differentiering av den externa kostnadsdelen i en avståndsbasead skatt. Fokuset med denna alternativa geografiska utformning flyttas från ett miljöperspektiv i första hand till ett glesbygdsperspektiv. Alltjämt kan en differentiering utifrån indelning i FA-regioner inte anses leda till hög träffsäkerhet vad gäller variationer i externa marginalkostnader då en avståndsbasead skatt tas ut. Syftet med indelning i FA-regioner är att analysera hur befolkning, arbetsmarknad och ekonomi fungerar, därav finns ingen direkt koppling till lastbilars utsläpp. Gränsdragningen blir svår då s.k. kilometerpolygoner (invånare per kvadratkilometer) ska specificeras eftersom negativa externa effekter kan spridas till ett närliggande tätbefolkat område. De administrativa kostnaderna för att ta ut skatten blir eventuellt högre vid en mer finmaskig indelning, t.ex. i kilometerpolygoner. Ett större geografiskt område kan då vara att föredra, men träffsäkerheten med ett sådant alternativ blir förmodligen lägre. Vid indelning enligt län eller kommuner utgör i många fall tätorten eller det tätbefolkade området endast en viss del av ytan vilket även medför lägre träffsäkerhet.

FA-regioner och kilometerpolygoner kan anses vara mindre *väldefinierade och tydliga för användaren*. Däremot bedöms län eller kommuner vara mest väldefinierade och tydliga. Via vägskyltning och annan information får användaren oftast lättförståelig kännedom om denna indelning. Indelningen *bör vara robust över tiden*, dvs. vad som utgör ett geografiskt område ska inte vara varierande. FA-regionindelning kan anses förhållandevis robust över tiden, men översyn av denna indelning kan medföra ändringar. Indelningen i

³⁵ SOU 2018:10 s. 286.

kilometerpolygoner är förmodligen mer föränderlig då det inte finns några exakt fastlagda geografiska gränser för dessa. Mest robust bör en indelning i län eller kommun vara, vilka är fastlagda under längre tidsperioder. En väldefinierad, tydlig och robust indelning har större möjlighet att *bli tillämpningsbar, såsom lagstiftningstekniskt möjlig*. Indelningar som kan vara något mer föränderliga över tiden, som FA-regioner, kan vara mer svårtillämpade. Kilometerpolygoner utifrån befolkningstäthet blir förmodligen lagstiftningsmässigt nära på omöjliga. En indelning i län eller kommun kan enkelt och precist användas i lagstiftningen och vara lätt att tillämpa. Utredningens förslag till indelning *ska grundas på objektiva kriterier som är förenliga med EU-rätten*. Att en indelning utgår från befolkningstäthet kan anses vara mest överensstämmande med det reviderade eurovinjettdirektivet. FA-regioner kan anses vara något mindre EU-konform då befolkningstäthet inte är den avgörande faktorn utan i stället faktorer som pendlingsavstånd till en tätort och arbetsmarknadens funktionssätt. De mått som i högre grad utgår från befolkningstäthet som kilometerpolygoner skulle i större utsträckning kunna vara förenliga med EU-rätten. Även EU:s regionindelning i NUTS 3, dvs. län i Sverige kan anses vara mer EU-konform.

En alternativ differentiering bör även hantera frågan om hänsyn till Sveriges glesbebyggda regioner. Något större geografiska områden bör även vara att föredra, vilket kan underlätta förståelsen för användaren och även för att ta hänsyn till glesbebyggda regioner.

De administrativa kostnaderna kan bli lägre med en sådan konstruktion jämfört med en finmaskig indelning och den underlättar även då den lagstiftningstekniska utformningen. Kilometerpolygoner men även kommuner kan anses mindre lämpliga i detta avseende, även om kommuner skulle kunna delas in med hänsyn tagen till befolkningstäthet. Vid en samlad bedömning anser utredningen att en alternativ geografisk differentiering bör beakta befolkningsstäthet och det är då lämpligt att utgå från en länsindelning.

Närmare om utformningen av en geografisk differentiering utifrån länsindelning

Detta alternativ till geografisk differentiering utgår från bestämmelsen i det reviderade eurovinjettdirektivet som tydliggör att medlemsstaterna får föreskriva nedsatta vägtullar för vissa vägvagnsnitt, eller

helt exkludera vissa vägvagnsnitt från vägtullar, i synnerhet [men inte endast] i glesbefolkade områden där trafikintensiteten är låg (artikel 7.6). Bestämmelsen bör, som utredningen tidigare har konstaterat, innebära att en nedsättning av hela den avståndsbaserade skatten (vägtullen) kan göras, dvs. en nedsättning av såväl infrastrukturavgiften som avgiften för externa kostnader.

Frågan är vad som avses med glesbefolkade områden. Det finns ingen definition av begreppet i eurovinjettdirektivet. Uttrycket används dock även i regionalstödssammanhang och där definieras glesbefolkade områden som NUTS 2 regioner (utgörs i Sverige av riskområden) med färre än åtta invånare per kvadratkilometer eller NUTS 3 regioner (utgörs i Sverige av län) med färre än 12,5 invånare per kvadratkilometer. Eftersom det saknas en uttrycklig hänvisning till denna definition i eurovinjettdirektivet bör det vara möjligt för utredningen att utgå ifrån ett annat invånarantal vid utformningen av en geografisk differentiering med lägre skattenivå i glesbefolkade områden. En användning av länsindelning innebär att grunden för differentiering inte utgörs av bestämmelserna om tätort och interurbana vägar i det reviderade eurovinjettdirektivet vilket ger större utrymme att sätta ned den avståndsbaserade skatten. En procentuell nedsättning kan ta hänsyn till svenska förhållanden med långa transportavstånd och glesbebyggda regioner.

Den största delen av glesbefolkade regioner finns i norra Sverige. Studier pekar på att påverkan av luftföroreningar i form av partiklar och kväveoxider är lägre i norra Sverige jämfört med i mellersta respektive södra delarna av Sverige.³⁶ Befolkningstätheten skiljer sig åt även i mellersta och södra Sverige, där även s.k. glesbygds-län finns. Stora delar av Småland kan exempelvis anses som glesbygd.

Ett möjligt alternativ är således att utgå från län, och ta ut en lägre skattenivå, glesbygdsnivå, för vägar i län med låg befolkningstäthet (glesbygds-län i någon form). Utredningen bedömer att ett län kan anses som glesbygds-län om befolkningstätheten är under 30 invånare per kvadratkilometer. De län i Sverige som har en befolkningstäthet under 30 invånare per kvadratkilometer är Norrbottens, Jämtlands, Västerbottens, Dalarnas, Västernorrlands, Gävleborgs, Värmlands, Gotlands, Kalmar och Kronobergs län, se tabell 6.3.

³⁶ Trafikanalys (2020a) s. 29 och Nerhagen, et al. (2015) s. 65.

Tabell 6.3 Befolkningstäthet per län 2018

Invånare/kvadratkilometer

	Län	Invånare/kvadratkilometer
1	Stockholms län	360
2	Skåne län	124
3	Västra Götalands län	72
4	Hallands län	61
5	Blekinge län	55
6	Västmanlands län	54
7	Södermanlands län	49
8	Uppsala län	46
9	Östergötlands län	44
10	Örebro län	36
11	Jönköpings län	35
12	Kronobergs län	24
13	Kalmar län	22
14	Gotlands län	19
15	Värmlands län	16
16	Gävleborgs län	16
17	Västernorrlands län	11
18	Dalarnas län	10
19	Västerbottens län	5
20	Jämtlands län	3
21	Norrbottnens län	3

Källa: SCB (2018) Statistiska tätorter 2018, Statistiska meddelanden, MI 38 SM 1901, s. 19.

Som framgår av tabell 6.3 har Norrbottens, Jämtlands, Västerbottens, Dalarnas, Västernorrlands, Gävleborgs, Värmlands, Gotlands, Kalmar och Kronobergs län en befolkningstäthet under 30 invånare per kvadratkilometer. Utifrån måttet tätortsgrad har just dessa län en andel tätorter som understiger 2 procent av landarealen.³⁷ På statliga vägar i län med under 30 invånare per kvadratkilometer omfattas omkring 30 procent av de tunga fordonens trafikarbete (fordonskilometer) på statliga vägar i Sverige.³⁸

Utredningen har även bedömt följande alternativ för vad som kan anses som län med låg befolkningstäthet.

³⁷SCB (2019b) s. 17.

³⁸Trafikverket (2021d).

I viss statistik anges under 50 invånare per kvadratkilometer som låg befolkningstäthet. Eurostat anger befolkningstäthet i NUTS 3 regioner där under 50 invånare per kvadratkilometer är den lägsta nivån.³⁹ Under 50 men över 30 invånare per kvadratkilometer har: Jönköpings, Örebro, Östergötlands, Upplands och Södermanlands län. På statliga vägar i dessa län omfattas omkring 46 procent av de tunga fordons trafikarbete (fordonskilometer) på statliga vägar i Sverige.⁴⁰

Utifrån definitionen av glest befolkade områden i regionalstödsammanhang där en gräns på under 12,5 invånare per kvadratkilometer gäller för NUTS 2 regioner (motsvarande län i Sverige) omfattas Norrbottens, Jämtlands, Västerbottens, Dalarnas och Västernorrlands län. På statliga vägar i dessa län omfattas omkring 16 procent av de tunga fordonens trafikarbete på statliga vägar i Sverige.⁴¹

Utredningen menar att det finns några län i södra och mellersta Sverige som kan anses som glesbygdslän, därav bör gränsen för vad anses som län med låg befolkningstäthet sättas högre än 12,5 invånare per kvadratkilometer. Länen mellan 12,5 och 30 invånare per kvadratkilometer: Gävleborgs, Värmlands, Gotlands, Kalmar och Kronobergs län har en relativt låg tätortsgrad med omfattande glesbygdsområde och har dessutom inga större tätorter (Gävle är störst med 78 000 invånare). I länen mellan 30 och 50 invånare: Jönköpings, Örebro, Östergötlands, Upplands och Södermanlands län ingår tätorter med över 100 000 invånare (2018) som även är bland de tio största i Sverige: Jönköping (100 000), Linköping (116 000), Örebro (126 000) och Uppsala (165 000). Dessutom har dessa län inte lika omfattande glesbygdsområden som län med lägre befolkningstäthet. Det är även en avgörande skillnad i befolkningstäthet mellan Kronobergs län (24 invånare per kvadratkilometer) och Jönköpings län (35) som kan motivera att en väl avvägd gräns mellan tätbefolkade och inte tätbefolkade län sätts vid 30 invånare per kvadratkilometer.

En lägre skattenivå för län under 30 invånare per kvadratkilometer sammanfaller därutöver relativt väl med den exponering som finns för kvävedioxid, vilket är en markör som Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, SMHI, använder för föroreningsbelastning.⁴²

Se figur 6.2 för karta över de län i Sverige med under 30 invånare per kvadratkilometer.

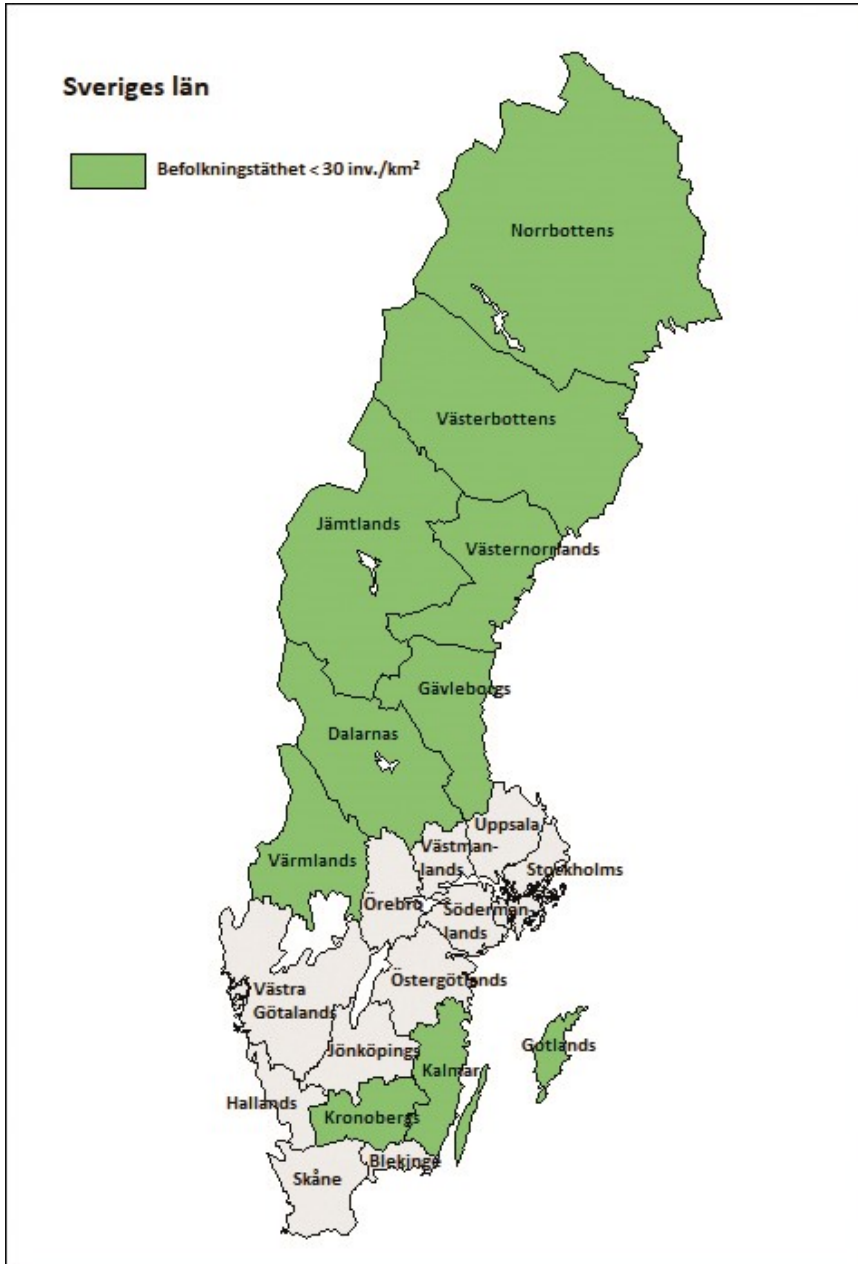
³⁹ Eurostat (2021b).

⁴⁰ Trafikverket (2021d).

⁴¹ Trafikverket (2021d).

⁴² SMHI (2014) s. 22.

Figur 6.2 Län i Sverige med under 30 invånare per kvadratkilometer



Källa: SCB grundkarta, www.scb.se/hitta-statistik/regional-statistik-och-kartor/regionala-indelningar/kartor-over-indelningar/, kartfil i wmf-format över Sveriges län.

6.4.4 Proportioner mellan skattesatser för glesbygdslän och övriga län

När det gäller möjligheten till nedsättning av vägtullar i särskilt glesbefolkade områden som ges i det reviderade eurovinjettdirektivet saknas bestämmelser som anger enligt vilka principer eller metoder nedsättningen ska göras. En nedsättning av skattenivån i glesbygdslän görs lämpligen genom en procentuell nedsättning av hela den avståndsbaserade skatten. Att sätta ned skatten i glesbygdslän genom ett fast belopp i stället för en procentuell nedsättning innebär ingen ekonomisk och juridisk fördel, till skillnad vad som gäller för tätortstillägget, och det finns inte heller några värden att bygga en sådan nedsättning på.

Enligt utredningens förslag i detta avsnitt kommer beskattade vägsträckor i följande län att bli berörda av nedsättningen: Norrbottens, Jämtlands, Västerbottens, Västernorrlands, Dalarnas, Gävleborgs, Värmlands, Gotlands, Kalmar och Kronobergs län.

Skattenivån skulle kunna sättas ned till någonstans mellan 30 och 50 procent av normalnivån. En specifik procentuell nedsättningsnivå skulle kunna motiveras av att det åtminstone inte bör kosta mer för en viss lastbil att köra E4:an längst norrut i Sverige (Haparanda) ned mot Stockholm jämfört med vad det kostar att köra E4 och E6 mellan Stockholm och Malmö. Ett sådant exempel bygger på att avstånden åtminstone är dubbel så långa vid godstransporter i norra Sverige som i södra Sverige. Sträckan Haparanda–Stockholm motsvarar 1 020 kilometer och Stockholm–Malmö motsvarar 610 kilometer. Vid körsträckan Haparanda–Gävle (och cirka 20 kilometer söderut) sätts skattenivå ned cirka 875 kilometer, medan normalnivån kommer att gälla för resterande körsträcka. Längs E4:an söderut från Stockholm får sträckan i Kronobergs län nedsatt nivå. Vid hänsyn tagen till län där skattenivån är nedsatt längs E4:ans och E6:ans sträckning blir skattekostnaden ungefär lika hög om lastbilen körs Haparanda–Stockholm som om den körs Stockholm–Malmö vid en nedsättning om 50 procent.

Skatten skulle därutöver kunna sättas ned något mer än 50 procent för att kunna ta hänsyn till glesbygdens förutsättningar. En viss nedsatt nivå kan även motiveras av att det beskattade vägnätet i högre grad är begränsat i glesbygdslän, enligt utredningens förslag, jämfört med tätbefolkade län. Om nedsättningen av skattenivån blir

betydande kan detta begränsa eventuell avledning till de delar av vägnätet som inte beskattas i dessa län. I t.ex. Norrbottens län och Västerbottens län beskattas, enligt utredningen förslag, enbart E4:an längs kusten. Avledningen till inlandsvägen E45 skulle kunna bli betydande vid en hög skattenivå på E4:an. Utredningen bedömer att motsvarande problem inte är lika stort i södra Sveriges tätbefolkade län där det beskattade vägnätet är mer finmaskigt.

Den procentuella nedsättningen bör inte heller vara alltför betydande om infrastrukturavgiften koldioxidrelateras, då incitamentet för att köra koldioxidsnåla lastbilar blir lägre om denna avgift redan i grunden är nedsatt. Se vidare i kapitel 7 *Differentiering utifrån fordons-egenskaper*.

För företag som medges transportbidrag i Norrbottens, Jämtlands, Västerbottens, och Västernorrlands län kan skattebelastningen mildras ytterligare utöver den rabatt som ges för körningar i dessa län. I realiteten kan det för berörda företag således bli en ännu lägre skattenivå än den nedsatta skattenivån.

Tillväxtverket har på uppdrag av regeringen analyserat möjligheterna att utforma transportbidraget så att hänsyn tas till klimat-effekter, men kommit fram till att EU-rätten behöver ändras för att en sådan hänsyn ska kunna tas.⁴³

Utredningen föreslår inte vad den procentuella nedsättningsnivån bör vara utan den får bedömas då skattenivåerna bestäms med spegling av bl.a. vilka avledningseffekter som kan uppkomma och hur transportbidraget eventuellt kan förändras framöver.

6.5 Samlad bedömning

Utredningen har ovan lämnat förslag till geografisk differentiering dels mellan tätort och landsbygd, dels mellan glesbygdslän och övriga län.

I tabell 6.4 ges en schematisk redogörelse för de två (alternativa) förslagen och en kombination av bägge. För- och nackdelar anges i jämförelse med om skatteuttaget inte differentieras geografiskt.

⁴³ Tillväxtverket (2021b).

Tabell 6.4 Fördelar och nackdelar med förslag om geografisk differentiering av skatteuttag

Förslag	Fördelar	Nackdelar
A. Högre skattnivå för det beskattade vägnätet i Stockholms, Göteborgs och Malmös tätortsområde	<p>Mer rättvis prissättning då externa marginalkostnader är högre i dessa tätortsområden med hög befolkningsexponering (34 % av invånarna i Sverige bor i dessa områden).</p> <p>Kan i viss mån komplettera de mer skärpta regleringar som finns för kommunala vägar i Malmö, Stockholm och Göteborg, såsom miljözoner och krav på maxlängd på fordonet.</p> <p>Ger högre skatteintäkter från dessa områden vilket kan medföra, lägre skattenivåer för det beskattade vägnätet i övriga Sverige om en viss skatteintäkt ska erhållas.</p>	<p>Kommunala vägar ingår inte i det skattepliktiga, och därmed inte heller i det beskattade, vägnätet. Om skatten sätts på en hög nivå vid tätortsnära körningar på statliga vägar kan det stimulera till att köra på kommunala vägar i större utsträckning och att invånare därav i högre grad exponeras för buller och utsläpp från den tunga lastbilstrafiken.</p>
B. Lägre skattnivå, för det beskattade vägnätet i län med låg befolkningstäthet	<p>Hänsyn tas till Sveriges särskilda förhållanden med långa transportavstånd och gles befolkade områden.</p> <p>Mer rättvis prissättning då externa marginalkostnaderna förmodligen är lägre generellt i län med låg befolkningstäthet.</p> <p>Kan medföra mildrade konsekvenser för skogsindustri, livsmedelsindustri men även detaljhandeln i berörda län.</p>	<p>Om en viss skatteintäkt ska erhållas blir skattenivån högre i län som är mer befolkningstäta. En nedsatt nivå, specifikt avseende infrastrukturavgifterna kan medföra att den externa marginalkostnaden för vägsitage täcks i lägre utsträckning.</p>
C. En kombination av ovanstående A och B	<p>Totalt sett mer rättvisande och miljöstyrande prissättning. Följer intentionerna i eurovinjettdirektivet om att stärka inriktningen mot att förorenaren betalar, men även möjligheten till nedsättningar i glesbebyggda regioner.</p> <p>Om en viss skatteintäkt ska erhållas kan förslag A ge möjlighet att ge mer betydande nedsättningar i förslag B, vilket medför större hänsyn till Sveriges speciella förhållanden.</p>	<p>Även vid en kombination kan risken öka för avledning till kommunala vägar i Malmö, Stockholm och Göteborg.</p>

En nackdel med alternativet med högre beskattning i tätorter kan vara att kommunala vägar enligt kommittédirektiven inte ska ingå i det skattepliktiga, och därmed inte heller i det beskattade, vägnätet. Om skatten sätts på en hög nivå vid tätortsnära körningar på statliga vägar kan det stimulera till att köra på kommunala vägar i större utsträckning och att invånare därav i högre grad exponeras för buller och utsläpp från den tunga lastbilstrafiken. I vissa fall skulle således en förhöjd avståndsbaserad skatt i tätort kunna ge negativa miljöeffekter. I och med att det i dessa tätorter har införts miljözoner för tunga fordon och det även finns möjlighet att genom lokala trafikföreskrifter t.ex. införa förbud mot tung lastbilstrafik bör miljöeffekterna av eventuell avledning av den tunga godstrafiken till kommunala vägar inte bli lika stora.

Vid en samlad bedömning ställer sig utredningen positiv till en kombination av nedsatt skattenivå för tunga lastbilar som körs i län med låg befolkningstäthet och en förhöjd skatt för körning i tätort.

7 Differentiering utifrån fordonsegenskaper

Bedömning: Den avståndsbaserade skatten bör differentieras utifrån fordonets, eller fordonskombinationens, totalvikt, Euro-utsläppsklass och eventuellt antalet hjulaxlar.

Om den avståndsbaserade skatten måste differentieras utifrån fordonets koldioxidutsläppsklass bör det i den fortsatta beredningen utredas närmare hur denna differentiering ska utformas.

7.1 Inledning

Skatteuttaget bör enligt kommittédirektiven differentieras för att styra trafiken mot mer miljöeffektivisering, en förnyelse av fordonsflottan till mer miljöanpassade fordon och en ökad transporteffektivitet. Utredningen har i uppdrag att utreda hur en differentiering utifrån fordonsegenskaper inom ramen för ett nytt miljöstyrande system kan utformas för att uppnå en ökad miljöstyrning. Som exempel på kriterier kopplade till fordonen som kan utgöra en utgångspunkt för sådan differentiering nämns i kommittédirektiven motorfordonets vikt och antal hjulaxlar, förekomsten av en draganordning och fordonsegenskaper som avspeglar utsläpp. Vid analysen ska, särskilt vad avser egenskaper som avspeglar utsläpp, beaktas vad som är möjligt och lämpligt enligt eurovinjettdirektivet. Vidare ska differentieringen kunna hanteras inom det tekniska systemet för skatteuttag och ska kunna kontrolleras effektivt.

7.2 Differentiering efter fordonsegenskaper i dagens svenska vägavgift

I Sverige betalas en tidsbaserad vägavgift för lastbilar med en totalvikt på minst 12 ton eller lastbilar med en totalvikt på minst 7 ton som är försedda med draganordning. Vägavgiftens storlek beror på vilka utsläppskrav som lastbilens motor uppfyller (Euro-utsläppsklass, sju kategorier) och hur många hjulaxlar lastbilen har (två kategorier). För lastbilar med draganordning gäller avgiften för minst fyra axlar. Avgiften differentieras således efter fordonsegenskaper i totalt 14 olika klasser.¹ För svenska vägavgiftspliktiga fordon betalas en årlig avgift. Utländska åkare som kör i Sverige kan välja att betala dags-, vecko-, månads-, eller årsavgift. I tabell 7.1 anges de årliga vägavgifterna i Sverige för 2022.

Tabell 7.1 Vägavgifter 2022

Kronor per år

EURO-klass	Högst tre axlar	Minst fyra axlar
0	14 534	24 368
I	12 633	21 093
II	11 001	18 346
III	9 565	15 939
IV	8 697	14 503
V och EEV	8 222	13 707
VI eller renare	7 747	12 912

Källa: Skatteverket.

7.3 Differentiering utifrån fordonsegenskaper enligt eurovinjettdirektivet

Eurovinjettdirektivet innehåller vissa bestämmelser avseende differentiering av vägtullar som är av betydelse vid utformningen av en differentiering utifrån fordonsegenskaper. Nedan redogörs för bestämmelserna i det reviderade eurovinjettdirektivet.

Av direktivets definition av vägtull framgår bl.a. att det är ett bestämt belopp som ska betalas för ett fordon, grundat på den tillryggalagda sträckan inom en viss infrastruktur och på fordonstyp.

¹ Lag (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon.

Med typ av tungt fordon avses en kategori som ett tungt fordon indelas i beroende på antal axlar, dimensioner eller vikt, eller andra fordonsklassificeringsfaktorer som avspeglar vägsador, såsom det vägskadeklassificeringssystem som redovisas i bilaga IV, förutsatt att det klassificeringssystem som tillämpas bygger på fordonsegenskaper som anges i de fordonshandlingar som används i alla medlemsstater eller är synliga för blotta ögat (artikel 2.33).

Genom det reviderade direktivet (artikel 7ga) införs en skyldighet att differentiera infrastrukturavgiften för tunga fordon utifrån fordonens koldioxidutsläpp i enlighet med befintliga koldioxidstandarder. Tunga fordon delas in i fem olika koldioxidutsläppsklasser. Då rapporteringen av nya fordons specifika koldioxidutsläpp skedde för första gången år 2020 är det endast en liten del av den befintliga flottan som i dag har denna uppgift. Fordon som saknar uppgift om specifika koldioxidutsläpp placeras enligt förslaget i den lägsta utsläppsklassen i sin fordonsundergrupp. Infrastrukturavgiften behöver inte differentieras utifrån dessa koldioxidutsläppsklasser om en avgift för externa kostnader för koldioxidutsläpp tas ut och differentieras enligt referensvärdena för avgiften för externa kostnader för koldioxidutsläpp i direktivets bilaga IIIc (artikel 7ga.5). På vägavsnitt där ett fordon drivs utan koldioxidutsläpp på ett verifierbart sätt får medlemsstaterna tillämpa nedsatta avgifter för det fordonet i enlighet med koldioxidutsläppsklass 5 (artikel 7ga.6).

Fram till dess att differentieringen av infrastrukturavgifter görs utifrån koldioxidutsläppsklasser ska medlemsstaterna, när det gäller tunga fordon, differentiera infrastrukturavgiften i enlighet med fordonets Euro-utsläppsklass så att ingen infrastrukturavgift överstiger den avgift som tas ut för likvärdiga fordon som uppfyller de strängaste Euro-utsläppskraven med mer än 100 procent. Därefter får medlemsstaterna upphöra med differentieringen enligt Euro-utsläppsklass (artikel 7g.2). Infrastrukturavgiften får under vissa angivna förutsättningar också differentieras i syfte att minska trängsel, minimera slitage på infrastrukturen och optimera användningen av den berörda infrastrukturen eller främja trafiksäkerheten (7g.1).

I samband med antagandet av det reviderade direktivet antogs också en ändring av rådets direktiv 1999/37/EG av den 29 april 1999 om registreringsbevis för fordon i syfte att säkerställa att differentiering av vägtullar enligt koldioxidutsläpp tillämpas enhetligt. Ändringen innebär att det krävs att tunga fordons specifika koldioxidutsläpp

anges på deras registreringsbevis, när utsläppen framgår av deras intyg om överensstämmelse.² Vidare antogs en ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/520 av den 19 mars 2019 om driftskompatibilitet mellan elektroniska väg tullsystem och underlättande av gränsöverskridande informationsutbyte om underlåtenhet att betala vägavgifter i unionen, nedan kallat EETS-direktivet, för att säkerställa att fordonsutrustning som används som en del av en väg-tulltjänst innehåller uppgifter om koldioxidutsläpp och koldioxidutsläppsklass för tunga fordon, och att sådana uppgifter finns tillgängliga för utbyte av information mellan medlemsstaterna såsom anges i EETS-direktivet.

Om vägtullen innefattar en avgift för externa kostnader för luftförorening behöver medlemsstaterna inte differentiera infrastrukturavgiften (artikel 7g.2 andra stycket d).

Om en avgift för externa kostnader tillämpas på tunga fordon ska medlemsstaterna differentiera denna avgift och fastställa den i enlighet med de minimikrav och metoder som avses i bilaga IIIa och ska respektera de referensvärden som anges i bilagorna IIIb och IIIc. Medlemsstaterna får välja att ta ut avgifter för att täcka endast en viss procentandel av dessa kostnader (artikel 7c.1).

I bilaga IIIb anges referensvärdena för avgifter för externa kostnader utifrån vilken vägtyp det rör sig om (vägar i tätort eller interurbana vägar), högsta tekniskt tillåtna lastade vikt och antal axlar samt utifrån Euro-utsläppsklass där kategorin som rör fordon som är mindre förorenande än Euro VI nu även kommer att omfatta utsläppsfria fordon.

Från fyra år efter ikraftträdandedatum ska medlemsstaterna tillämpa en avgift för externa kostnader för trafikrelaterad luftförorening på tunga fordon på det avgiftsbelagda vägnät som avses i artikel 7.1. Medlemsstaterna får besluta att inte tillämpa en avgift för externa kostnader på dessa vägavsnitt om detta skulle leda till omledning av de mest förorenande fordonen, med negativa konsekvenser för trafiksäkerheten och folkhälsan (artikel 7ca.3).

En avgift för externa kostnader för koldioxidutsläpp får kombineras med en infrastrukturavgift som har differentierats i enlighet med artikel 7ga (artikel 7cb.3).

² Intyg om överensstämmelser (Certificate of Conformity, CoC) är en handling där tillverkaren intygar att fordonet omfattas av ett EU-typgodkännande.

7.4 Väglitageskattekommitténs förslag och bedömningar

Väglitageskattekommitténs förslag innebar en skatt för varje hel kilometer som fordonet används på väg där skatten tas ut. Skatten föreslogs tas ut med olika belopp beroende på motorfordonets viktklass (vägskattevikt), antal axlar och Euro-utsläppsklass samt beroende på om fordonet har draganordning eller inte.³ Skatten borde då beräknas utifrån om ett motorfordon har möjlighet att använda släpfordon eller inte, så att ett fordon som har draganordning alltid betalar en och samma skattesats oavsett om släp används eller inte.⁴

Kommittén föreslog specifikt att komponenten för infrastrukturavgiften skulle differentieras på viktklass och antal axlar samt att komponenten för externa kostnader skulle differentieras på Euro-utsläppsklass.

7.5 Finansdepartementets promemoria En ny inriktning för beskattning av tung lastbilstrafik

Enligt Finansdepartementets promemoria *En ny inriktning för beskattning av tung lastbilstrafik* från 2018 behövs någon form av differentiering av skatten på fordonstyp för att avspegla skillnaderna i upphov av vägskador och utsläpp beroende på olika fordonsegenskaper. Liksom för Väglitageskattekommitténs förslag bör skatten differentieras på fordonstyp utifrån motorfordonets vikt, antal hjulaxlar, Euro-utsläppsklass och förekomsten av draganordning. En sådan differentiering innebär betydande möjligheter att differentiera skatten för att ta hänsyn till skillnader i upphov av vägskador och utsläpp, samtidigt som efterlevnadskontrollen underlättas betydligt och systemkostnaderna blir klart lägre än vid differentiering på s.k. dynamiska egenskaper. Enligt Finansdepartementets promemoria får skattesatserna dock övervägas vid den närmare utformningen av lagförslagen.⁵

³ SOU 2017:11 s. 475.

⁴ SOU 2017:11 s. 28.

⁵ Finansdepartementet (2018) s. 16.

7.6 Analys om differentiering utifrån fordonsegenskaper i ett avståndsbaserat system

7.6.1 Fordonsegenskaper att differentiera skatt gentemot

Enligt eurovinjettdirektivet får vägtullar differentieras bl.a. på fordons-
typ. När det gäller tunga fordon kan differentieringen därför göras
utifrån antal axlar, dimensioner eller vikt, eller andra fordonsklassi-
ficeringsfaktorer som avspeglar vägsador. Vidare ska infrastruktur-
avgiften differentieras på Euro-utsläppsklass fram till dess differen-
tiering sker utifrån koldioxidutsläppsklasser. Infrastrukturavgiften
behöver dock inte differentieras utifrån koldioxidutsläpp om en av-
gift för externa kostnader för koldioxidutsläpp tas ut och differen-
tieras utifrån koldioxidutsläppsklasser. En differentiering av avgiften
för externa kostnader utifrån Euro-utsläppsklass är också möjlig.
I sådana fall behöver medlemsstaterna inte differentiera infrastru-
kturavgiften avseende Euro-utsläppsklass.

Differentieringen av skatteuttaget utifrån fordonsegenskaper kan
göras dels på fasta fordonsegenskaper, dels på s.k. dynamiska fordon-
segenskaper. Med dynamiska fordonsegenskaper menas sådana egen-
skaper som kan variera t.ex. utefter en körsträcka. Exempelvis kan
vikten variera beroende på lastning, antal hjulaxlar som används kan
variera då möjligheten finns att höja dessa för vissa fordonsekipage,
släp kan kopplas på och av etc. Differentiering på dynamiska egen-
skaper gör skatten mer träffsäker men medför ett mycket mer kostsamt
system. En differentiering utifrån fordonsegenskaper måste kunna
hanteras inom det tekniska systemet för uttag av skatt samt kunna
kontrolleras på ett effektivt sätt. Differentiering bör därav ske på fasta
egenskaper och bygga på uppgifter som kan hämtas från befintliga
register. Uppgifter om antal axlar, vikt och Euro-utsläppsklass finns
tillgängliga i princip för samtliga lastbilar i hela EU.

Principiellt bör differentieringen enligt fordonsegenskaper inte vara
så olik den som finns i dagens vägavgift, vilket är en differentiering
efter fordonsegenskaper baserat på Euro-utsläppsklass, vikt och före-
komsten av draganordning. Differentieringen i ett eventuellt nytt
miljöstyrande system blir dock uppdelad på en infrastrukturavgift och
en avgift för externa kostnader.

7.6.2 Motorfordonets vikt, antal hjulaxlar och draganordning

Det slitage som lastbilen ger upphov till varierar med bilens vikt och antal axlar. I detta avseende bör infrastrukturavgiften i den avstånds-baserade skatten differentieras utifrån fordonets vikt och möjligen även antal axlar.

Eurovinjettdirektivets bestämmelser avseende bl.a. definitionen av tungt fordon och differentiering i bilagorna utgår från högsta tekniskt tillåtna lastade vikt. I den engelska språkversionen används genomgående uttrycket *technically permissible maximum laden mass* medan både uttrycket högsta tekniskt tillåtna totalvikt och högsta tekniskt tillåtna lastad vikt används i den svenska språkversionen av direktivet. Uttrycket *technically permissible maximum laden mass* används i andra EU-rättsakter på fordonsområdet. Ett exempel är rådets direktiv 1999/37/EG av den 29 april 1999 om registreringsbevis för fordon som bl.a. reglerar vilka uppgifter ett registreringsbevis ska innehålla. Enligt direktivet måste uppgiften högsta tekniskt tillåtna totalvikt finnas med på registreringsbeviset. I Sverige uppfyller totalvikten det kravet, jfr bilaga 1 till vägtrafikdataförordningen (2019:382). Uppgiften totalvikt finns således registrerad i vägtrafikregistret. Av lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner framgår det att totalvikten för en bil är summan av fordonets tjänstevikt och den beräknade vikten av det största antal personer utom föraren och den största mängd gods som fordonet är inrättat för. Totalvikten bestäms normalt av tillverkaren och fastställs vid en registreringsbesiktning eller anges i ett intyg om överensstämmelse (Certificate of Conformity) eller motsvarande. En liknande definition som ovan används även vad gäller totalvikt på andra fordonsslag, exempelvis släpfordon. Utredningen använder i den fortsatta analysen uttrycket totalvikt eftersom detta uttryck används i svensk rätt.

Tyngre lastbilar orsakar mer vägslitage än lättare lastbilar, men hur vikten är fördelad på lastbilens axlar har även betydelse. En lättare lastbil med färre axlar kan därför ge upphov till mer vägslitage än en tyngre lastbil med fler axlar.⁶

Det är inget land som tar ut en avstånds-baserad skatt enligt vad lastbilen väger vid varje tillfälle då den körs på beskattat vägnät. En förklaring till detta kan vara att det skulle krävas en mycket tillförlitlig fordonsutrustning som kan hålla reda på fordonets verkliga vikt

⁶ För en sådan skattestruktur, se SOU 2017:11 s. 478.

och ett kontrollsystem som kan upptäcka felaktigheter och fusk med vägningen.

Såväl det belgiska som det kommande nederländska vägtullssystemet använder viktklass (och Euro-utsläppsklass) som differentieringsgrunder. I båda länderna differentieras vägtullarna utifrån tre viktklasser; tunga godsfordon vars totalvikt är mer än 3,5 ton men inte mer än 12 ton, mer än 12 ton men inte mer än 32 ton samt de som har en totalvikt på mer än 32 ton.⁷

Då differentieringen bör utgå ifrån fasta fordonsegenskaper bör skattesatsen inte variera beroende på om ett fordon för tillfället har ett släp påkopplat eller inte. Skattesatsen kommer i stället att bero på fordonets totalvikt eller, om fordonet har möjlighet att använda släp, på fordonskombinationens totalvikt. Detta kan skapa incitament att oftare använda släp och att lasta maximalt, dvs. att öka fyllnadsgraden för de transporter där detta är möjligt, vilket leder till lägre utsläpp per transporterat ton och därmed en miljöeffektivisering.⁸

Det kan noteras att referensvärdena för luftutsläpp och buller i det reviderade eurovinjettdirektivet bilaga IIIb är indelat i fyra klasser (totalvikt under 12 ton eller två hjulaxlar; 12–18 ton eller tre hjulaxlar; 18–32 eller fyra hjulaxlar; över 32 ton eller fem hjulaxlar) medan vikt- och hjulklassindelningen kopplat till utsläpp i Vägslitageskattekommitténs förslag har en annan indelning.⁹ Även om skattestrukturen enligt Vägslitageskattekommitténs förslag skulle kunna användas, kan det övervägas att använda en befintlig viktindelning såsom den i Belgien eller i enlighet med det reviderade eurovinjettdirektivet, bilaga IIIb.

För att EETS-leverantörer ska vilja erbjuda sina tjänster i Sverige, som är en liten marknad för dessa aktörer, är det en fördel om systemet liknar befintliga vägtullssystem i t.ex. Belgien. Det är därför av vikt att det inte skapas särlösningar i Sverige som kan medföra att någon marknad för EETS-leverantörer inte uppstår och som även kan ge upphov till mer komplexa och kostsamma tekniska system.

⁷ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2021a), artikel 5 och Viapass (2021b).

⁸ Jämför med Finansdepartementet (2018) s. 16.

⁹ Se SOU 2017 :11 s. 978.

7.6.3 Buller

De externa marginalkostnaderna för buller beror både på hur mycket fordonen bullrar och på hur många individer som drabbas. Befolkningsexponeringen blir därav helt avgörande. Bullernivåer varierar i princip inte med motorfordonets eller fordonskombinationens vikt, antal axlar eller Euro-utsläppsklass utan i stället med bl.a. motorstyrka, däck, karosseri och vägbeläggning. Enligt det reviderade eurovinjettdirektivet bilaga IIIb inkluderas luftföroreningar och buller i referensvärdena för externa kostnader. Det finns inga specifika värden för buller, då de är inbakade i de totala referensvärdena, men det totala värdet för respektive Euro-utsläppsklass skiljer sig åt beroende på om fordonet körs i tätort eller landsbygd. En möjlighet är att utgå från referensvärdena utan att specifikt nationellt ta fram egna bullervärden, se vidare kapitel 6 *Geografisk differentiering*.

7.6.4 Olyckor/Trafiksäkerhet

Den externa marginalkostnaden för vägtrafikolyckor räknas också som en extern effekt av trafiken. Enligt eurovinjettdirektivet är det dock inte tillåtet att låta denna kostnad ingå som grund för skatteuttaget. Det blir då inte heller aktuellt att koppla trafiksäkerhet till differentiering utifrån fordonsegenskaper.¹⁰

7.6.5 Fordonsegenskaper som avspeglar utsläpp

Utsläpp av luftföroreningar

För nya tunga lastbilar är det obligatoriskt att klassas efter krav på utsläpp av föroreningar som motorn uppfyller och klassningen styrs av avgasutsläppen av kolmonoxid, kolväten, kväveoxider och partiklar. Utsläpp av koldioxid ingår inte. De obligatoriska utsläppskraven för nya fordon har skärpts i omgångar sedan det infördes krav på avgasutsläpp. I direktiv 2005/55/EG¹¹ anges gränsvärden, som ska vara upp-

¹⁰ Jfr SOU 2017:11 s. 378.

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/55/EG av den 28 september 2005 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om åtgärder mot utsläpp av gas- och partikelformiga föroreningar från motorer med kompressionständning som används i fordon samt mot utsläpp av gasformiga föroreningar från motorer med gnisttändning drivna med naturgas eller gasol vilka används i fordon.

fyllda för typgodkännande i s.k. Euro-utsläppsklasser för dieselmotorer och gasmotorer samt för fordon som drivs av sådana motorer.

Även om fler fordon efterhand uppfyller de högre utsläppsklasserna kan det inte uteslutas att äldre fordon med lägre Euro-utsläppsklass framöver körs på svenska vägar.

En differentiering avseende luftföroreningar (och buller) baserat på Euro-utsläppsklasser bör göras av skatteuttaget. Syftet med en sådan differentiering är att det ska betalas högre skatt för körning av mer förorenande lastbilar, enligt principen om att förorenaren betalar. Då kan uppnås en styrning mot minskad miljöpåverkan vad gäller luftföroreningar från den tunga trafiken. En sådan differentiering leder även till en rättvisare prissättning av vägtrafiken. Detta är även i linje med hur praktiskt taget alla länder, i nuläget, differentierar en avståndsbaserad skatt.

Då skatteuttaget differentieras utifrån Euro-utsläppsklass skulle detta kunna minska problemet med att utländska företag sänder lastbilar med lägre utsläppsklass till Sverige, där kostnaden per kilometer för att köra dessa ”smutsigare” fordon är lägre än i länder med avståndsbaserade system. En differentiering enligt Euro-utsläppsklass medför att konkurrensvillkoren i viss mån kan utjämnas mellan svenska och utländska åkare i ljuset av hur förorenande fordonet är.

Sverige har även svårt att uppfylla takdirektivet avseende kväveoxider. Euro-klassificeringen reglerar utsläpp av kväveoxider.

Denna differentiering görs lämpligast genom avgiften för externa kostnader enligt bestämmelserna i artikel 7c.1 i det reviderade eurovinjettdirektivet. Vid en sådan differentiering tillämpas principen om att förorenaren betalar vad avser luftföroreningar men även buller.

Avgiften för externa kostnader kan därutöver också differentieras geografiskt för att beakta högre skadekostnader för luftföroreningar och buller vid vissa områden med hög befolkningsexponering. Se vidare kapitel 6 *Geografisk differentiering*.

Utsläpp av koldioxid

En nyhet i det reviderade eurovinjettdirektivet är en tvingande koldioxidstyrning, antingen genom en differentierad infrastrukturavgift eller som en differentierad komponent i avgiften för externa kostnader. En medlemsstat kan även utnyttja båda möjligheterna. Enligt

direktivet kommer denna differentiering ses över i det fall prissättning av växthusgasutsläpp från vägtransporter i framtiden regleras på annat sätt på EU-nivå, t.ex. genom den av kommissionen föreslagna utsläppshandeln för vägtransporter och byggnader. Detta kan medföra att koldioxidifferentieringen enligt eurovinjettdirektivet inte blir tvingande.

Differentiering avseende koldioxidutsläpp i en avståndsbaserad skatt jämfört med andra klimatstyrmedel för tunga lastbilar

En koldioxidifferentiering i en avståndsbaserad skatten bör ses i ett sammanhang med annan styrning för minskade utsläpp av koldioxid från tunga lastbilar.

Vid en koldioxidskatt beskattas fossila drivmedel, och därmed koldioxidutsläppen, utifrån hur stor förbrukningen är. Därmed tas hänsyn till faktiska utsläpp i beskattningen. Koldioxidskatten på diesel har därutöver en större träffsäkerhet avseende vägar som inte är avståndsbeskattade, då fossila drivmedel vid körning på sådana vägar kan vara beskattade. Detta faktum får bl.a. betydelse vid analysen av om återbetalning av dieselskatten är lämplig, se vidare kapitel 9 *Återbetalning av bränsleskatt*.

Koldioxidifferentieringen i en avståndsbaserad skatt bygger på att en lastbil kan få ett certifierat koldioxidvärde. Ett sådant värde bygger på beräkningar enligt en modell som utvecklats av EU-kommissionen: VECTO (Vehicle Energy Consumption Calculation Tool). Certifiering enligt dessa beräkningar ligger till grund för indelningen i koldioxidutsläppsklass för den specifika lastbilen. Vecto-modellen har bl.a. en utgångspunkt om vilken bränsleförbrukning en viss lastbil har för en viss körsträcka men anger inte om koldioxidutsläppen har fossilt ursprung. Om det via koldioxidifferentieringen inte finns möjlighet att ta hänsyn till om drivmedlet som finns i tanken är fossilt eller förnybart (biodrivmedel) blir den avståndsbaserade skatten, även i det avseendet, mindre träffsäker. Det svenska systemet med reduktionsplikt kan däremot styra förbrukningen av biodrivmedel för de som tankar diesel i Sverige.

Systemet med reduktionsplikt minskar de fossila utsläppen av växthusgaser från bensen och diesel genom inblandning av biodrivmedel och förväntas höja priset på bensen och diesel. Reduktionsplikten är träffsäker genom att minska koldioxidutsläppen från fossila bräns-

len, via byte till biodrivmedel. Detta styrmedel minskar dock inte direkt utsläppen av andra luftföroreningar eftersom även förbränning av biodrivmedel kan ge upphov till sådana föroreningar. Om reduktionsplikten medför högre pris på bensin och diesel kan det däremot få en effekt på förbrukningen av dessa drivmedel och därmed utsläppen av koldioxid men även andra luftföroreningar.

En eventuellt kommande koldioxiddifferentiering i den avståndsbaserade skatten tar således inte hänsyn till faktiska utsläpp, även om det kan finnas ett samband mellan körsträcka och utsläpp av fossil koldioxid för fordon som drivs med fossila drivmedel.

Emellertid kan en koldioxiddifferentiering i en avståndsbaserad skatt öka introduktionen av mer klimateffektiva och miljöanpassade fordon i Sverige, såsom vätgas- och ellastbilar. Sådana fordon har i allmänhet lägre eller inga koldioxidutsläpp eller utsläpp av luftföroreningar vid körning. Företag kan därmed i lite större utsträckning ges incitament att köra med fordon med låg utsläppsintensitet på ett beskattat vägnät. Det kan bidra till att nå Sveriges klimatmål. Lastbilar som tankas utanför Sverige och således inte omfattas av den svenska reduktionsplikten eller koldioxidskatten, kan då träffas av incitament för att reducera utsläppen av koldioxid i den avståndsbaserade skatten.

Däremot påverkar en koldioxiddifferentierad avståndsbaserad skatt sannolikt inte utvecklingen för utsläppsintensiteten för nya lastbilar i EU:s fordonsflotta, då EU:s koldioxidutsläppskrav på nya tunga fordon redan tvingar fram fordon med låga utsläpp på produktionsidan. En ökad efterfrågan på lastbilar med låg utsläppsintensitet kan möjligen öka drivkraften för att framöver skärpa lagstiftningen på EU-nivå.

Tilläggs kan att klassificeringen enligt koldioxidutsläpp innebär att en mycket stor majoritet av alla tunga fordon kan hamna i koldioxidutsläppsklass 1. En förklaring till detta är att enbart nytillverkade fordon koldioxidcertifieras och blir aktuella för en bättre utsläppsklass än koldioxidutsläppsklass 1. Därutöver deklarerar koldioxidutsläpp bara för de vanligaste fordonsgруппerna. I och med att fler och fler lastbilar klassas enligt koldioxidutsläpp kommer förutsättningarna efterhand öka för att införa incitament kopplat till fordonsspecifika egenskaper.

Sådana incitament, som främjar en introduktion av mer klimateffektiva och miljöanpassade lastbilar på den svenska marknaden, kan även utgöra en koldioxiddifferentierad fordonsskatt eller ett bonus-

malus-system. Dessa system finns för lätta fordon som under en längre tid haft krav på att tillverkaren ska deklarerat ett värde för koldioxidutsläpp. En avgörande nackdel med sådana system för tyngre fordon (med många utlandsregistrerade fordon som körs på svenska vägar) är att de enbart når svenskregistrerade fordon, se vidare analys i kapitel 4 *Det nya miljöstyrande systemet bör vara avståndsbaserat*.

Riktade stöd, såsom en klimatpremie, kan även främja en introduktion av mer klimateffektiva och miljöanpassade lastbilar. Stöd som ges för att påskynda elektrifieringen av tunga vägtransporter har även betydelse. Inte heller för dessa stöd finns någon direkt koppling till förbrukning av fossila bränslen och koldioxidutsläpp vid körning. I det hänseendet kan stöden i hög grad likna en koldioxiddifferentiering i en avståndsbaserad skatt genom att de kan ge incitament för att öka introduktionen av mer klimateffektiva och miljöanpassade fordon i Sverige. Nuvarande stöd kopplas till köp av svenskregistrerade lastbilar och det finns inga krav på att lastbilarna behöver köras i Sverige, vilket möjligen kan medföra ett lägre bidrag till uppfyllande av svenska klimatmål jämfört med en koldioxiddifferentierad avståndsbaserad skatt.

Stöd är ofta relativt kostsamma att administrera, medan koldioxidskatten medför relativt låga administrationskostnader. Om en avståndsbaserad skatt ska implementeras med därtill följande system- och administrationskostnader, kan ett val att även koldioxiddifferentiera skatten medföra relativt marginella ytterligare administrativa kostnader.

Incitamentet i en koldioxiddifferentiering i en avståndsbaserad skatt når körningar där lastbilar tankar utanför Sverige men körs på avståndsbeskattade vägar i Sverige. I detta avseende kan denna differentiering ses som ett komplement till den svenska reduktionsplikten och koldioxidskatten där incitament relateras till tankning i Sverige.

Differentiering av koldioxidutsläpp enligt det reviderade eurovinjettdirektivet

I det reviderade eurovinjettdirektivet ställs således krav på att en avståndsbaserad skatt ska differentieras utifrån vilken koldioxidutsläppsklass ett fordon tillhör, antingen genom en differentierad infrastrukturavgift eller som en differentierad komponent i avgiften för externa kostnader. Differentieringen blir tvingande om inget unions-

övergripande styrmedel införs som prissätter koldioxidutsläpp inom transportområdet.

Vid tvingande differentiering behöver avgöras var incitamentet ska införas: i infrastrukturavgiften eller i avgiften för externa kostnader (eller som en kombination). I tabell 7.2 anges dels nedsättningsmöjligheterna i infrastrukturavgiften, dels referensvärden för kostnader för koldioxidutsläpp i avgifter för externa kostnader enligt det reviderade eurovinjettdirektivet.

Tabell 7.2 Möjlig koldioxiddifferentiering enligt eurovinjettdirektivet – Nedsättningsnivåer och referensvärden

Procent, Eurocent/km och svenska kronor (SEK)/km

Fordonsklass, tunga godsfordon	Koldioxid- utsläppsklass	Minskning av infrastrukturavgift, % jämfört med koldioxid- utsläppsklass 1	Referensvärden – avgifter för externa kostnader för koldioxidutsläpp	
			Interurbana vägar (inklusive motorväg)	
			Eurocent/km	SEK ¹ /km
Totalvikt på mindre än 12 ton eller med två axlar	Utsläppsklass 1	0	4,0–4,5 ²	0,4–0,46
	Utsläppsklass 2	5–15	3,8	0,39
	Utsläppsklass 3	15–30	3,6	0,37
	Utsläppssnåla fordon	30–50	2,0	0,20
	Utsläppsfria fordon	50–75	0,0	0,00
Totalvikt mellan 12 och 18 ton eller med tre axlar	Utsläppsklass 1	0	5,0–6,5 ²	0,51–0,66
	Utsläppsklass 2	5–15	4,8	0,49
	Utsläppsklass 3	15–30	4,5	0,46
	Utsläppssnåla fordon	30–50	2,5	0,25
	Utsläppsfria fordon	50–75	0,0	0,0
Totalvikt mellan 18 och 32 ton eller med fyra axlar	Utsläppsklass 1	0	6,7–7,9 ²	0,68–0,80
	Utsläppsklass 2	5–15	6,4	0,65
	Utsläppsklass 3	15–30	6,0	0,61
	Utsläppssnåla fordon	30–50	3,4	0,35
	Utsläppsfria fordon	50–75	0,0	0,0
Totalvikt över 32 ton eller med 5 axlar eller fler	Utsläppsklass 1	0	8,0–9,1 ²	0,81–0,92
	Utsläppsklass 2	5–15	7,6	0,77
	Utsläppsklass 3	15–30	7,2	0,73
	Utsläppssnåla fordon	30–50	4,0	0,41
	Utsläppsfria fordon	50–75	0,0	0,0

¹⁾ Omräknat enligt EU:s officiella växelkurs den 1 oktober 2021 (1 euro = 10,1538 svenska kronor).²⁾ Referensvärdet för utsläppsklass 1 varierar beroende på Euro-utsläppsklass, med högst värde för Euro 0 och det lägsta för Euro IV–Euro VI.

Källa: Det reviderade eurovinjettdirektivet bilaga IIIb.

Enligt tabell 7.2 ovan är referensvärdena i avgiften för externa kostnader inom respektive fordonsklass högre ju tyngre fordonsklass, förutom för utsläppsfria fordon där referensvärdet är noll i samtliga fordonsklasser. Intervallet för den procentuella nedsättningen i infrastrukturavgiften är däremot lika för respektive koldioxidutsläppsklass oberoende av fordonsklass. Om infrastrukturavgiften även dif-

ferentieras efter vikt, med högre skatt för tyngre fordonsklass blir nedsättningen i faktiskt belopp per kilometer högre ju tyngre fordonsklass. Koldioxidifferentieringens beloppsmässiga storlek kan därav ha potential att bli någorlunda lika inom en fordonsklass vid en nedsättning av infrastrukturavgiften eller vid ett påslag i avgiften för externa kostnader. Oavsett vilket av de två alternativ som väljs kan de sannolikt ge liknande incitament att öka introduktionen av mer klimateffektiva och miljöanpassade fordon i Sverige. En kombination av nedsättning och påslag har potential att stärka incitamentet för att investera i fordon med lägre utsläpp och bidra till i högre grad minskade koldioxidutsläpp från godstransporter på väg.

Som en vägledning för att förstå referensvärdenas storleksordning i sammanhanget görs en jämförelse med den svenska koldioxidskatten på diesel. För ett tyngre fordon (över 32 ton), som hamnar i koldioxidutsläppsklass 1 och förbrukar 0,5 liter diesel per kilometer kan ett referensvärde på 0,81 kronor per kilometer motsvara en svensk koldioxidskatt på 1,62 kronor per liter. Den svenska koldioxidskatten är 2,29 kronor per liter diesel per den 1 januari 2022.

Valet av metod för differentiering av skatten avseende fordonets koldioxidutsläpp påverkar skatteintäkternas storlek. En differentiering genom procentuella nedsättningar i infrastrukturavgiften kan ses som en skatterabatt, medan däremot en differentiering i avgiften för externa kostnader sker genom ett skattepåslag. Intäkterna blir, för en given infrastrukturavgift, således lägre i det förra fallet än i det senare. Det bör även uppmärksammas att vilken av dessa differentieringar som väljs, eller om en kombination väljs, även påverkar i vilken utsträckning principen om att förorenaren betalar tillämpas.

Administrations- och kontrollkostnaderna kopplat till fordonsklassificering bör bli lika stora oavsett differentiering i infrastrukturavgiften eller i avgiften för externa kostnader då samma koldioxidutsläppsklasser används i bägge fallen. En kombination av differentiering i infrastrukturavgiften och i avgiften för externa kostnader behöver inte betyda ökade administrativa kostnader jämfört med om enbart den ena incitamentsdelen tillämpas. En ökad komplexitet för att förstå systemet kan dock uppkomma för användarna, se vidare skissen för skatteuttag i tabell 7.4 nedan.

På sikt kan möjligheterna att få in skatteintäkter minska då fordonsflottan utvecklas så att antalet fordon som klassificeras som utsläppsnåla och utsläppsfria utgör en högre andel av den tunga fordons-

flottan¹². I och med ökad användning av biodrivmedel, en ökad elektrifiering och effektivisering av fordonsflottan kommer möjligheten att använda drivmedelsskatterna för att prissätta kvarvarande, framför allt icke-klimatrelaterade, externa kostnader även att minska över tid.

Infrastrukturavgiften har en mer fiskal karaktär jämfört med avgiften för externa kostnader och har möjlighet att täcka andra kostnader än enbart vägslitage, såsom byggande av vägar och drift av själva det avståndsbaserade systemet. Eurovinjettdirektivet ger därmed utrymme för att sätta denna avgift ganska högt. Medlemsstater har möjlighet att enbart ta ut en procentuell andel av vad infrastrukturavgiften täcker, vilket sannolikt kan göras i Sverige, dock beroende på vilka skatteintäkter som ska erhållas. Framöver kan då finnas utrymme att höja infrastrukturavgiften för att erhålla erforderliga skatteintäkter för att täcka kostnader för exempelvis vägslitage om skatteintäkterna efterhand minskar. Det ligger dock utanför utredningens uppdrag att ta ställning till vad infrastrukturavgiften ska täcka och hur höga skattesatserna bör vara.

Utredningen tar inte slutlig ställning till hur en differentiering enligt koldioxidutsläpp ska genomföras i en eventuellt kommande avståndsbaserad skatt. Vid framtida överväganden om skattenivåer avseende infrastrukturavgiften och vad den ska täcka samt avseende den externa kostnadsdelen bör även bestämmas var koldioxidifferentieringen passar bäst: i infrastrukturavgiften, som en komponent i den externa kostnadsdelen eller som en kombination. I tabell 7.3 anger utredningen för- och nackdelar med alternativen.

¹² Se Trafikanalys (2020c) s. 37–38.

Tabell 7.3 Fördelar och nackdelar med olika hänsyn till koldioxidutsläpp i en avståndsbaserad skatt

Alternativ	Fördelar	Nackdelar
En koldioxidkomponent enligt utsläppsklasser i avgiften för externa kostnader	Kan i någon utsträckning ge fler miljöanpassade lastbilar på den svenska marknaden. Kan stimulera att använda eldrift.	Finns inte ett direkt samband mellan komponenten och faktiska koldioxidutsläpp på samma sätt som för koldioxidskatten på drivmedel.
	Kan mer självklart tas med om koldioxidskatten i dieselskatten återbetalas. Den avståndsbaserade skatten kan då sättas högre genom den trafikrelaterade koldioxidkomponenten. Kan då i högre utsträckning uppfylla "förorenaren betalar".	Blir delvis överlappande styrmedel med koldioxidskatten Kan inte skilja på om fordonet körs på fossilt drivmedel eller biodrivmedel. Tas inte ut då fordonet körs på obeskattade vägnätet.
	Positiv offentligfinansiell effekt	Alla fordon är inte koldioxidcertifierade, blir orättvisa då vissa lågutsläppande fordon kan hamna i sämsta utsläppsklass,
	Kan bidra till att uppfylla svenska klimatmål. Utlandsregistrerade lastbilar kan nås i högre utsträckning av klimatstyrning.	
En differentiering enligt koldioxidutsläppsklasser i infrastrukturavgiften	Kan i någon utsträckning ge fler miljöanpassade lastbilar på marknaden. Kan stimulera att använda eldrift.	Inget direkt samband mellan kostnader för vägslitage som infrastrukturavgiften ska fånga och utsläpp av koldioxidutsläpp.
	Kan i viss mån stärka konkurrensförhållande för åkerier och företag som använder utsläppssnåla lastbilar, såsom vätgas- och elbilar.	Täcker i mindre grad infrastrukturkostnader vid negativ offentligfinansiell effekt då fler och fler fordon hamnar i utsläppsklass 5.
	Kan ses som ett stöd till miljöanpassade fordon på marknaden, vissa stöd på utgiftssidan kan då ses över.	Blir delvis överlappande styrmedel med klimattpremien till miljöanpassade fordon.
	Kan bidra att uppfylla svenska klimatmål.	Tas inte ut då fordonet körs på obeskattade vägnätet.

Alternativ	Fördelar	Nackdelar
	Utlandsregistrerade lastbilar kan nås i högre utsträckning av klimatstyrning.	Kan inte skilja på om fordonet körs på fossilt drivmedel eller biodrivmedel. Alla fordon är inte koldioxid-certifierade, blir orättvisa då vissa ibland lågutsläppande fordon hamnar i sämsta utsläppsklass.
Kombination av en koldioxidkomponent och en differentiering enligt koldioxidklasser	Förutom ovan nämnda för- och nackdelar nämns följande: Skulle sammantaget kunna ge något högre bidrag till uppfyllande av de svenska klimatmålen om skatte-skillnaden blir högre mellan utsläppsfria lastbilar och högutsläppande. Kan lättare uppnå en balans mellan skatteintäkter och skattebortfall i systemet, dvs. gör det enklare att kalibrera det hela i syfte att uppnå önskad offentlig-finansiell effekt.	Ett kombinerat system kan ses som mer komplext och svårare att förstå. Kan bli något svårare att motivera koldioxid-differentiering i två delar av en avstånds-baserad skatt

7.7 Samlade slutsatser

Skatteuttaget bör enligt det reviderade eurovinjettdirektivet delas upp på en infrastrukturavgift och en avgift för externa kostnader. Differentieringar i dessa båda delar bör bygga på uppgifter som finns registrerade för fordon, på fasta fordonsegenskaper, så dessa registrerade uppgifter tillsammans ger en skattenivå för den specifika lastbilen (skattenivån kan därefter varieras geografiskt, se kapitel 6). Det förenklar administration och kontroll, då det blir av yttersta vikt att hålla nere system- och administrationskostnaderna, för att de samhälls-ekonomiska kostnaderna ska bli så låga som möjligt.

Således bör differentiering enligt fordonsegenskaper inte variera utifrån s.k. dynamiska egenskaper, som verklig vikt, om släp används eller inte etc.

Att utgå från fordonets totalvikt (oavsett last) bör vara utgångspunkten i differentieringen av infrastrukturavgiften, men även avgif-

ten för externa kostnader. Det gynnar även en ökad fyllnadsgrad, då det kostar lika mycket att köra med full last som att köra med tom.

Lämpligast utgår beskattningen från viktintervall där det översta intervallet ligger på en inte allt för hög nivå. Det kan vara lämpligt att 32 ton utgör det högsta. På det sättet är referensvärdena i det reviderade eurovinjettdirektivet uppbyggda och även systemet i Belgien och det kommande i Nederländerna. Att inte beskatta högre än 32 ton kan ge incitament att köra lastbilar med högre totalvikt än 32 ton då den avståndsbaserade skatten inte blir högre, vilket gynnar transporteffektiviteten, men även indirekt miljöeffektiviteten.

Infrastrukturavgiften bör alltså differentieras på totalvikt men kan även differentieras på antal hjulaxlar. Anledningen är att en lättare lastbil med färre axlar kan ge upphov till mer vägslitage än en tyngre lastbil med fler axlar. Det bör dock av förenklingsskäl övervägas i beslutsprocessen om hjulaxlar ska ingå som en differentieringsgrund även om beskattningen blir något mer träffsäker då den ingår.

Ur kontrollsynpunkt är även förekomsten av draganordning förmodligen enklare att kontrollera än ett fordonsekipages samlade vikt. Det gynnar även att använda släp och att köra så fullastade som möjligt.¹³

Avgiften för externa kostnader för luftföroreningar (förutom koldioxidutsläpp) och buller bör differentieras i enlighet med Euroutsläppsklass. Även om fokus mer och mer flyttas till utsläpp av växthusgaser bör fordonets Euro-utsläppsklass beaktas, vilket även medför att renare lastbilar körs på svenska vägar. Dessutom minskar inte utsläpp av luftföroreningar (och buller) per automatik vid minskade koldioxidutsläpp från ett specifikt fordon.

Beskattningen av avgiften för externa kostnader bör följa referensvärden för luftföroreningar och buller som finns i bilaga IIIb i det reviderade eurovinjettdirektivet. Referensvärden för glesbygd verkar vara en bra utgångspunkt och följer i stort de glesbygdsskattningar för luftföroreningar och buller som Vägslitageskattekommittén tog fram, även om kommitténs skattningar generellt är på en lägre nivå. Vid övervägande om kommande skattenivåer bör vägledning även ges av nyare och uppdaterade skattningar.

Både infrastrukturavgiften och avgiften av externa kostnader kan utgöra en procentuell andel av de kostnader som bör tas ut enligt det reviderade eurovinjettdirektivet, vilket ger en större frihet då skatte-

¹³ För en sådan skattestruktur, se SOU 2017:11 s. 476–478.

nivåerna bestäms. I viss mån kan referensvärden för luftutsläpp och buller ses som ett tak.

Vid uttag av högre skattenivåer krävs notifiering till kommissionen och länders egna beräkningar som motiverar varför referensvärdena överstigs. Av förenklingsskäl men även överstämmelseskäl bör referensvärdena följas eller en viss procent av dessa värden bl.a. om skadekostnaderna skattas på lägre nivåer i Sverige, se vidare kapitel 6 *Geografisk differentiering*.

Om prissättning av växthusgasutsläpp från vägtransporter regleras på annat sätt på EU-nivå och hänsyn inte tvingas tas till koldioxidutsläpp i en avståndsbaserad skatt kan övervägas att inte heller ha en sådan differentiering i den avståndsbaserade skatten. En styrning mot minskade utsläpp av växthusgaser kan möjligen göras effektivare redan med befintliga styrmedel eller ett nytt system på EU-nivå.

7.8 Sammanfattning av skattestrukturen

En skattestruktur, som följer en kombination av de två förslagen till geografisk differentiering och bedömningen om differentiering enligt fordonsegenskaper kan beskrivas enligt följande: Skatteuttaget bygger på att en tung lastbil ska beskattas högt då dess utsläpp av luftföroreningar är betydande (sämre Euro-utsläppsklass) och då lastbilen körs i närhet till storstad. En lastbil beskattas lågt då utsläppen av luftföroreningar är låga och ännu lägre om lastbilen körs i län med låg befolkningstäthet. Vid koldioxidifferentiering beskattas utsläppsnåla lastbilar lägre än högutsläppande oavsett var de körs på det beskattade vägnätet.

Hänsyn tas då i förhållandevis stor utsträckning till landsbygdens förutsättningar med gles befolkning och långa transportavstånd samtidigt som en miljöstyrning kan erhållas. När tunga lastbilar färdas på vägsträckor som ligger utanför det beskattade vägnätet, tas ingen avståndsbaserad skatt ut. På dessa vägsträckor bidrar skatten därför inte med någon styrning av den tunga lastbilstrafiken mot ytterligare miljöeffektivisering, ökad transporteffektivitet eller en än mer rättvisande prissättning.

Nedan ges en förklaring till skattestrukturen som skissas upp i tabell 7.4. Utgångspunkten är att den tunga skattepliktiga lastbilen beskattas med en normalnivå $X = I + E$ kronor per kilometer, där I

är infrastrukturavgiften och E är avgiften för externa kostnader. Lastbilen påförs då en specifik skattenivå, X kronor per kilometer, kopplat till dess fordonsegenskaper. Vid körning på vägsträckor utanför det beskattade vägnätet blir skatten 0 kronor.

För körning på beskattade vägar i de största tätortsområdena sätts ett tillägg till normalnivå: $X + T$ kronor per kilometer, där T är ett tätortstillägg i avgiften för externa kostnader. Berörda tätortsområden är Stockholm, Göteborg och Malmö. Storleken på T skiljer sig inte åt beroende på tätort.

För beskattade vägar i glesbygdslän sätts skatten ned till en viss procent av normalnivån, dvs. $g\% \times X$ kronor per kilometer, där $g\%$ är den procentuella nedsättningsnivån. Berörda län är Norrbottens, Jämtlands, Västerbottens, Västernorrlands, Dalarnas, Gävleborgs, Värmlands, Gotlands, Kalmar och Kronobergs län. Den procentuella nedsättningen skiljer sig inte åt beroende på glesbygdslän.

Vid koldioxidifferentiering finns tre alternativ. Oavsett vilket av de tre alternativen som väljs sätts, tillsammans med övrig differentiering enligt fordonsegenskaper, en specifik normalskattenivå. Vilken normalskattnivå det blir är beroende av koldioxidutsläppsklass.

Det första alternativet innebär en koldioxidifferentiering genom ett påslag i avgiften för externa kostnader. Normalnivån blir då $X = I + E + K$ kronor per kilometer, där K är påslaget som är beroende av koldioxidutsläppsklass. Koldioxidutsläpp har inte direkta lokala och regionala effekter såsom luftföroreningar (t.ex. kväveoxider och partiklar). För referensnivåer i det reviderade euroinjett-direktivet sätts koldioxidpåslaget enbart för interurbana vägar och samma värde kan anges för tätortskörning, dvs. inget tillägg sätts i tätort avseende koldioxidutsläpp.

I det andra alternativet erhålls koldioxidifferentieringen genom nedsättning av infrastrukturavgiften. Normalnivån blir då $X = k\% \times I + E$ kronor per kilometer, där $k\%$ är den procentuella nedsättningen av infrastrukturavgiften som är beroende av koldioxidutsläppsklass. Det blir samma beloppsmässiga storlek på koldioxidifferentieringen vid körning på vägar med tätortstillägg som på vägar utan detta tillägg (förutom vid glesbygd-nedsättning, då hela normalnivån sätts ned).

Det tredje alternativet är en kombination av de två ovanstående alternativen, där ovanstående formler sammanfogats. Se vidare i tabell 7.4 nedan. I tabellen illustreras fyra olika principiella utform-

ningar (A–D) som följer av utredningens förslag och analyser. Det är endast B–D som är aktuella att beakta så länge koldioxid-differentiering är tvingande.

Tabell 7.4 Principiell skiss för ett skatteuttag för tung lastbil

Vägområden	Kr/km			
	Infrastruktur- avgift (1)	Avgift för externa kostnader (2)		Summa, avståndsbaserad skatt (1+2)
		<i>Inter- urbana vägar</i>	<i>Tillägg i tätort</i>	
A. Utan koldioxid-differentiering				
Normalnivå	I	E		I+E
Tätortsområde	I	E	T	I+E+T
Glesbygdslän	$g\% \cdot I$	$g\% \cdot E$		$g\% \cdot (I+E)$
B. Med koldioxid-differentiering i avgiften för externa kostnaden				
Normalnivå	I	E+K		I+E+K
Tätortsområde	I	E+K	T	I+E+K+T
Glesbygdslän	$g\% \cdot I$	$g\% \cdot (E+K)$		$g\% \cdot (I+E+K)$
C. Med koldioxid-differentiering i infrastrukturavgiften				
Normalnivå	$k\% \cdot I$	E		$k\% \cdot I + E$
Tätortsområde	$k\% \cdot I$	E	T	$k\% \cdot I + E + T$
Glesbygdslän	$g\% \cdot k\% \cdot I$	$g\% \cdot E$		$g\% \cdot (k\% \cdot I + E)$
D. Kombination av ovanstående B och C				
Normalnivå	$k\% \cdot I$	E+K		$k\% \cdot I + E + K$
Tätortsområde	$k\% \cdot I$	E+K	T	$k\% \cdot I + E + K + T$
Glesbygdslän	$g\% \cdot k\% \cdot I$	$g\% \cdot (E+K)$		$g\% \cdot (k\% \cdot I + E + K)$

Anm.: I kr/km = Infrastrukturavgift. Beroende på fordonsegenskaper (totalvikt och eventuellt hjulaxlar)
E kr/km = Avgiften för externa kostnader. Beroende på fordonsegenskaper (totalvikt och euro-utsläppsklass).

T kr/km = Tätortstillägg vid körning på beskattat vägnät i vissa tätortsområden.

g% = Procentuell nedsättning vid körning på beskattat vägnät i glesbygdslän.

K kr/km = Koldioxidutsläppstillägg. Beroende på fordonsegenskaper (totalvikt och koldioxid-utsläppsklass).

k% = Procentuell nedsättning av infrastrukturavgiften. Beroende på fordonsegenskaper (totalvikt och koldioxidutsläppsklass).

8 Det nya miljöstyrande systemet och förbättrad kontroll av regelefterlevnad avseende yrkestrafik på väg

8.1 Inledning

Sverige är ett litet land i utkanten av Europa som är beroende av export. Effektiva, hållbara och väl fungerande godstransporter är därför av stor betydelse för att företagen ska kunna exportera sina varor och kan bidra till ett livskraftigt näringsliv och tillväxt över hela landet. Det råder stor internationell konkurrens på marknaden för godstransporter på väg och en förutsättning för fungerande transporter är att konkurrensen sker på lika villkor. Det ska inte löna sig att fuska med olika regler och lagar för att skaffa sig konkurrensfördelar jämfört med de aktörer inom transportnäringen som sköter sig och har hög regelefterlevnad.

Det har i olika sammanhang uppmärksammats att det kan finnas en bristande regelefterlevnad när det gäller yrkesmässiga tunga godstransporter på väg. Transportstyrelsen genomför tillsammans med Polismyndigheten mätningar av hur väl transportföretag följer reglerna på yrkestrafikområdet, s.k. tillståndsmätningar. Den senaste tillståndsmätningen avseende godstransporter, Kontroll av regelefterlevnad inom yrkestrafik på väg avseende godstransporter samt mätning av sociala villkor bland lastbilsförare, genomfördes 2019. Mätningen visade att regelefterlevnaden vad gäller kör- och vilotider hade ökat bland svenska ekipage från 69 procent 2015 till 80 procent 2019. Bland utländska ekipage hade efterlevnaden under samma period däremot minskat från 61 till 55 procent.¹ Att de utländska

¹ Transportstyrelsen (2019) s. 26.

ekipagen följer kör- och vilotidsbestämmelserna i lägre grad än de svenska ekipagen innebär att de skaffar sig otillbörliga fördelar som riskerar att snedvrیدا konkurrensen. Den bristande regelefterlevnaden när det gäller cabotagetransporter och kombinerade transporter har på senare tid uppmärksammats bl.a. i promemorian *Genomförande av mobilitetspaketet* som har tagits fram inom Infrastrukturdepartementet. I promemorian tas upp att bestämmelserna om kombinerade transporter missbrukas och att vissa utländska transportföretag organiserat sina verksamheter så att de stadigvarande utför transporter inom Sveriges gränser.² I den s.k. Cabotagestudien som bygger på insamling av data under 2020 identifierades 609 lastbilar som är ständigt förekommande i Sverige, dvs. kör regelbundet inrikes. Delar av dessa lastbilar kan utföra transporter som faller inom reglerna om kombinerade transporter men lastbilarna kan också utföra otillåtna cabotagetransporter.³ I studien bedöms regelefterlevnaden vara bristfällig på de svenska vägarna.

Utredningen har bl.a. i uppdrag att föreslå hur man tekniskt, juridiskt och administrativt skulle kunna använda sådana tekniska system och sådan information som införandet av ett nytt miljöstyrande system skulle medföra, för att skapa förbättrade möjligheter till kontroll av andra regelverk avseende yrkestrafik på väg. I första hand ska utredningen titta på kontrollen av de regelverk som avser cabotage-transporter, vägdelen av kombinerade transporter och kör- och vilotider.

För att kunna göra denna analys krävs en genomgång av vilken information som kan fås från respektive system och hur denna skulle kunna användas samt om de tekniska systemen i sig kan användas för att förbättra kontrollmöjligheterna. Det behöver göras en bedömning dels av systemet för uttag av skatt, dels av kontrollsystemet.

² Infrastrukturdepartementet (2021c) s. 107.

³ Sternberg, et al. (2021) s. 20, 30 och 36.

8.2 Tunga godstransporter på väg – regelverk och kontroll

8.2.1 Inledning

I detta avsnitt redogör utredningen i korthet för relevanta regelverk för yrkestrafik på väg och för hur kontrollen av regelefterlevnad utförs. För en närmare redogörelse av nuvarande kontroller hänvisas till betänkandet *Kontroller på väg* (SOU 2021:31) av Utredningen om effektivare kontroller av yrkestrafik på väg.

Ramlagstiftningen för EU:s vägtransportmarknad avseende gods-transporter syftar till att skapa en mer enhetlig tillämpning av reglerna för yrkesmässig trafik på väg inom EU. Grundförutsättningarna för aktörerna på yrkestrafikmarknaden anges i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1071/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler beträffande de villkor som ska uppfyllas av personer som bedriver yrkesmässig trafik och om upphävande av rådets direktiv 96/26/EG, den s.k. trafiktillståndsförordningen. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1072/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg, den s.k. godsförordningen, reglerar under vilka förutsättningar ett företag etablerat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet får utföra internationella transporter och cabotagetransporter, tillfälliga yrkesmässiga inrikestransporter, i en annan medlemsstat än etableringsmedlemsstaten när det gäller godstransporter på väg. Trafiktillståndsförordningen och godsförordningen har även gjorts tillämpliga inom EES och i Schweiz.⁴ Genom det s.k. mobilitetspaketet som antogs i juli 2020 infördes ändringar i trafiktillståndsförordningen och godsförordningen och EU:s förordningar om kör- och vilotider och färdskrivare. Vidare antogs vid samma tillfälle ett direktiv med särskilda regler för utstationering av förare i vägtransportsektorn och om kontroll av väg-arbetsstidsdirektivet.⁵

Yrkestrafiklagen (2012:210) innehåller bestämmelser som kompletterar trafiktillståndsförordningen, bl.a. i fråga om vilka företag som omfattas av förordningens tillämpningsområde, om närmare krav som ska vara uppfyllda för att få tillstånd och om olämplighetsförklaring och tillsyn. Godsförordningen kompletteras genom förord-

⁴ SOU 2021:31 s. 384.

⁵ Mer om detta, se Infrastrukturdepartementet (2021c) och Regeringen (2022).

ningen (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

8.2.2 Cabotagetransporter

En cabotagetransport är en yrkesmässig, tillfällig inrikestransport i en medlemsstat annan än den där transportföretaget är etablerat (artikel 2.6 godsförordningen). Enligt artikel 8 i godsförordningen ska varje transportföretag som bedriver yrkesmässiga godstransporter på väg och som innehar ett gemenskapstillstånd och vars förare, om han eller hon är medborgare i tredjeland, innehar ett förartillstånd ha rätt att utföra cabotagetransporter i enlighet med de villkor som fastställs i förordningen. Ett transportföretag som utfört en internationell godstransport på väg från en medlemsstat eller ett tredjeland till en värdmedlemsstat ska, så snart godset levererats, ha rätt att med samma fordon, eller om det är fråga om fordonståg, med dess motorfordon, utföra upp till tre cabotagetransporter. Den sista lossningen av last inom ramen för en cabotagetransport som genomförs innan fordonet lämnar värdmedlemsstaten ska äga rum inom sju dagar från det att den sista lossningen av last inom ramen för den ingående internationella transporten har ägt rum. Inom tidsgränsen sju dagar får transportföretagen utföra några av eller alla de cabotagetransporter som tillåts i vilken medlemsstat som helst under förutsättning att dessa begränsas till en cabotagetransport per medlemsstat inom tre dagar efter den olastade inresan till den medlemsstatens territorium (artikel 8.2). Reglerna innebär att cabotagetransporter ska vara av tillfällig karaktär.

Av godsförordningens artikel 8 framgår således de villkor som ska vara uppfyllda för att cabotagetransporter ska få utföras. Hur begreppet cabotagetransport ska förstås är dock inte närmare angivet i godsförordningen, vilket har lett till olika tolkningar, särskilt i fråga om hur många lastningsställen eller lossningsställen en sådan transport kan inbegripa.⁶ Vad som ska utgöra en cabotagetransport är väsentligt för att kunna påföra ansvar vid överträdelser av regelverket. Regeringen fattade i oktober 2021 därför beslut om en änd-

⁶ Infrastrukturdepartementet (2021b) s. 6. Se även EU-domstolens dom i mål C-541/16 *Kommissionen mot Danmark*, punkt 41–48 där det prövades om Danmark, genom att anta föreskrifter i fråga om hur reglerna om cabotagetransporter i godsförordningen ska tillämpas, underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt godsförordningen.

ring i förordningen om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) som innebär att det preciseras vad som avses med en (1) cabotagettransport enligt godsförordningen. Av den nya 5 b § framgår att vid tillämpningen av artikel 8 i godsförordningen gäller att en cabotagettransport inte får innefatta annat än

1. ett lastningsställe och ett lossningsställe,
2. flera lastningsställen och ett lossningsställe, om lossningen sker hos den slutliga godsmottagare som finns angiven på fraktsedeln, eller
3. ett lastningsställe och flera lossningsställen, om lastningen sker hos den ursprungliga godsavsändare som finns angiven på fraktsedeln.

Genom antagandet av mobilitetspaketet ändrades godsförordningen genom förordning (EU) 2020/1055. Ändringarna innebär bl.a. att det införs en ny bestämmelse om en karenperiod på fyra dagar innan fler cabotagettransporter kan utföras inom samma land med samma fordon (artikel 8.2 a godsförordningen i dess lydelse enligt förordning 2020/1055). Detta för att förhindra systematiskt cabotage. Bestämmelsen tillämpas från den 21 februari 2022.

I artikel 8.3 första stycket godsförordningen, i dess lydelse enligt förordning 2020/1055, anges att inrikes godstransporter på väg som utförs i en värdmedlemsstat av ett utlandsetablerat transportföretag endast ska anses förenliga med denna förordning om transportföretaget kan uppvisa tydliga bevis för den föregående internationella transporten och för varje därpå följande cabotagettransport som utförts. Om fordonet har varit på värdmedlemsstatens territorium inom den fyradagarsperiod som föregår den internationella transporten ska transportföretaget även uppvisa tydliga bevis för alla transporter som utförts under den perioden. Vilka uppgifter som bevismaterialet ska innehålla avseende varje transport framgår av artikel 8.3 andra stycket. Enligt nya artikel 8.4a i godsförordningen ska bevisen, på begäran och inom den tid som vägkontrollen tar, uppvisas för eller överföras till behörig kontrollant i värdmedlemsstaten, dvs. i den medlemsstat där cabotagettransporten utförs. Under vägkontrollen ska föraren tillåtas ta kontakt med sitt huvudkontor, den trafikansvarige

eller andra personer eller enheter i syfte att innan vägkontrollen är avslutad tillhandahålla sådana bevis.

8.2.3 Vägdelen av kombinerade transporter

I förordningen om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) finns bestämmelser om s.k. kombinerade transporter. Bestämmelserna genomför delar av rådets direktiv 92/106/EEG av den 7 december 1992 om gemensamma regler för vissa former av kombinerad transport av gods mellan medlemsstaterna, nedan kallat kombidirektivet. Syftet med kombidirektivet är att främja en överflyttning från vägtransporter till transporter på järnväg och med sjöfart.

Med en kombinerad transport avses en sådan transport av gods mellan stater inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet där en lastbil, släpvagn, påhängsvagn med eller utan dragbil, ett växelflak eller en sådan container som är minst 20 fot lång används för transport av godset på väg den inledande eller avslutande transportsträckan och fraktas på järnväg, inre vattenvägar eller till havs den andra delen av sträckan. Den sträcka som sker på järnväg, inre vattenvägar eller till havs ska vara minst 100 kilometer. Den inledande eller avslutande transporten på väg ska ske mellan den plats där godset lastas och närmaste lämpliga järnvägsstation för pålastning för den inledande delen, och mellan närmaste lämpliga järnvägsstation för urlastning och den plats där godset lossas för den avslutande delen, eller inom en radie av 150 kilometer från lastnings- eller lossningshamnen. En inledande eller avslutande transportsträcka på väg i samband med en kombinerad transport får innefatta en gränspassage (3 e §).

Bestämmelserna om kombinerade transporter blir tillämpliga när ett utlandsetablerat transportföretag som innehar gemenskapstillstånd, och i förekommande fall ett förartillstånd, utför den inledande eller avslutande vägtransporten i Sverige.

I och med genomförandet av mobilitetspaketet har det s.k. cabotageundantaget för kombinerade transporter tagits bort.⁷ Detta innebär att de begränsningar som finns för cabotagetransporter även gäller för yrkesmässiga vägtransporter som utgör en del av en kombinerad transport och som uteslutande utförs i Sverige, se 3 f § förordningen om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

Kravet på gemenskapstillstånd gäller inte för de transporter som är undantagna från ett sådant krav enligt artikel 1.5 i förordning (EG) nr 1072/2009.

8.2.4 Kör- och vilotider och färdskrivare

För att förbättra trafiksäkerheten, förarnas arbetsvillkor och konkurrensvillkoren inom vägtransportområdet finns regler om kör- och vilotider. I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 561/2006 av den 15 mars 2006 om harmonisering av viss sociallagstiftning på vägtransportområdet och om ändring av rådets förordningar (EEG) nr 3821/85 och (EG) nr 2135/98 samt om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 3820/85, nedan kallad kör- och vilotidsförordningen, finns bestämmelser om körtider, raster, dygnsvila och veckovila. I Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 165/2014 av den 4 februari 2014 om färdskrivare vid vägtransporter, om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 3821/85 om färdskrivare vid vägtransporter och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 561/2006 om harmonisering av viss sociallagstiftning på vägtransportområdet, nedan kallad färdskrivar-

⁷ Genom mobilitetspaketet infördes en ny bestämmelse, artikel 10.7 godsförordningen, enligt vilken en medlemsstat får föreskriva att artikel 8 i godsförordningen ska tillämpas på transportföretag när de inom landet utför inledande eller avslutande vägtransportsträckor som utgör en del av en internationell kombinerad transport. Sådana begränsningar får göras om det är nödvändigt för att undvika att artikel 4 i kombidirektivet missbrukas genom tillhandahållande av obegränsade och kontinuerliga transporttjänster i landet. För sådana transporter får medlemsstaterna bevilja en längre period än de sju dagar som gäller för cabotagetransporter enligt artikel 8.2 i godsförordningen. Medlemsstaterna får också förkorta den karenstid om fyra dagar som gäller enligt artikel 8.2a i förordningen. I skälen till förordning (EU) 2020/1055 (skäl 22) anges att erfarenheter har visat att cabotageundantaget i kombidirektivet i vissa delar av unionen har använts systematiskt för att kringgå cabotagetransportens tillfälliga karaktär och som grund för en kontinuerlig närvaro av fordon i en annan medlemsstat än företagens etableringsmedlemsstat. Vidare anges att sådana otillbörliga metoder riskerar att leda till social dumpning och äventyrar respekten för den rättsliga ramen gällande cabotage. Sverige har utnyttjat denna möjlighet genom införandet av 3 f § förordningen om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

förordningen, finns bestämmelser om skyldigheter och krav i samband med konstruktion, installation, användning, provning och kontroll av färdskrivare som används vid vägtransporter. Färdskrivaren används för att registrera körtider, raster, dygnsvila och veckovila.

Bestämmelserna är med vissa undantag tillämpliga på de som utför godstransporter med ett fordon eller en fordonskombination med en vikt över 3,5 ton eller persontransporter med en buss.

I och med antagandet av mobilitetspaketet i juli 2020 ändrades förordningarna genom förordning (EU) 2020/1054. Kör- och vilotidsförordningen har bl.a. ändrats genom att ett förtydligande har införts om att den normala veckovilan, minst 45 timmar, inte får tillbringas i fordonet och att transportföretaget ska bekosta förarens logi utanför fordonet om föraren är borta hemifrån. Bestämmelser har även införts om att transportföretaget ska organisera förarens arbete så att han eller hon regelbundet kan återvända hem.

Ändringarna i färdskrivarförordningen syftar främst till att förbättra kontrollmöjligheterna av andra regelverk, främst bestämmelserna om cabotagetransporter, kombinerade transporter, utstationering av förare och företagets etablering. I färdskrivarförordningen har införts krav på att en ny sorts färdskrivare ska installeras, s.k. smart färdskrivare version 2. En sådan färdskrivare ska bl.a. automatiskt registrera när fordonet passerar en gräns och när lastningar och lossningar utförs⁸ (artikel 8.1 i färdskrivarförordningen i dess lydelse enligt förordning 1054/2020). Fordon som registreras första gången i Sverige ska från den 21 augusti 2023 ha en smart färdskrivare version 2 installerad. När det gäller befintliga fordon som används i gränsöverskridande trafik och som har haft en analog eller digital färdskrivare ska de utrustas med en smart färdskrivare version 2 senast den 31 december 2024 medan de fordon som har haft den första versionen av smart färdskrivare ska vara utrustade med en smart färdskrivare version 2 senast den 21 augusti 2025 (artikel 3.4 och 3.4a i färdskrivarförordningen i dess lydelse enligt förordning 1054/2020).⁹ Fram till dess att fordonet är utrustat med en smart färdskrivare version 2 ska föraren manuellt registrera när han eller hon passerar en gräns. Dessa

⁸ Enligt uppgift från Transportstyrelsen registrerar inte smart färdskrivare version 2 automatiskt lastning och lossning, trots vad som anges i förordningen. Detta måste därför göras manuellt.

⁹ Dessa datum beräknas utifrån ikraftträdandet av Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2021/1228 av den 16 juli 2021 om ändring av genomförandeförordning (EU) 2016/799 vad gäller krav för konstruktion, provning, installation, drift och reparation av smarta färdskrivare och deras komponenter.

krav på eftermontering gäller således inte för fordon som endast används inom landet (registreringsmedlemsstaten).

Från den 31 december 2024 ska en förare också kunna visa upp färdskrivaruppgifter för den innevarande dagen och de föregående 56 dagarna. Syftet med att registrera uppgifter i färdskrivaren är att kunna kontrollera efterlevnaden av bestämmelserna i kör- och vilotidsförordningen, trafiktillståndsförordningen, godsförordningen, bussförordningen, vägarbetsstidsdirektivet, kombidirektivet, bestämmelserna om utstationering av arbetstagare vid vägtransporter och bestämmelser om hastighetsregulator. Färdskrivaruppgifter ska på begäran lämnas över av en förare eller ett transportföretag vid en kontroll enligt nämnda regelverk. Från den 1 juli 2026 ska bestämmelserna i förordningarna även tillämpas på lätta fordon över 2,5 ton som används vid internationella godstransporter eller cabotagetransporter.

I förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m. finns bestämmelser som kompletterar kör- och vilotidsförordningen och färdskrivarförordningen. Bestämmelserna gäller bl.a. färdskrivarkort, krav på företag att kopiera och bevara uppgifter, utbyte av information och nationella undantag från EU-förordningarnas tillämpningsområden. Vidare finns bestämmelser om ansvar för förare, transportföretag och näringsidkare vid överträdelse av regelverken.

8.2.5 Kontrollen av regelverket kring cabotagetransporter, kombinerade transporter, kör- och vilotider och färdskrivare

Kontroller av yrkestrafikens regelefterlevnad avseende godstransporter är främst en uppgift för Polismyndigheten och Transportstyrelsen. Polismyndighetens kontroller på väg genomförs av trafikpoliser och bilinspektörer med en fordonsteknisk kompetens.

Det är i huvudsak Polismyndigheten som ansvarar för kontroller av *cabotagetransporter* och *kombinerade transporter*, men även tulltjänstemän är behöriga att utföra dessa kontroller (3 a § förordningen om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska sam-

arbetsområdet [EES]).¹⁰ Kontroller görs då av bl.a. fraktsedlar och gemenskapstillstånd.¹¹ Om en regelöverträdelse konstaterats ska ett förskott för sanktionsavgift beslutas och, i förekommande fall, även att fordonet inte får fortsätta färden. Beslutet om förskott och att fordonet inte får fortsätta färden ska underställas Transportstyrelsens prövning. Det är också Transportstyrelsen som sedan slutligen prövar om en sanktionsavgift ska påföras det transportföretag som inte följt regelverket (7 a § samma förordning). Bestämmelserna om det s.k. beställansvaret i 6 a § förordningen om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) innebär att en beställare av cabotage transporter under vissa förutsättningar kan hållas straffrättsligt ansvarig, om en transport utförs i strid med artikel 8 i godsförordningen.

Ansvaret för kontroller av överträdelser av *kör- och vilotidsreglerna* delas mellan Polismyndigheten och Transportstyrelsen. Polismyndigheten utför kontroller på väg om att kör- och vilotidsreglerna följs. Dessa kontroller utförs av polisman eller bilinspektör (7 kap. 1 § första stycket förordningen om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m.). Vägkontrollerna avser i första hand föraren men Polismyndigheten kan även skicka en rapport till Transportstyrelsen gällande transportföretagets ansvar.

Transportstyrelsen utför också kontroller i företagets lokaler av om transportföretagen följer regelverket, s.k. företagskontroller (7 kap. 1 andra stycket samma förordning). I Sverige består i dag hälften av kör- och vilotidskontrollerna av företagskontroller och hälften av vägkontroller. Kontroll av att kör- och vilotidsbestämmelserna följs ska ske oftare och mer ingående hos vissa företag. Dessa kontroller ska baseras på det relativt stora antal överträdelser eller all-

¹⁰ I bestämmelsen anges att med behörig kontrollant enligt artikel 8.4a i godsförordningen avses polisman, bilinspektör eller tulltjänsteman. Enligt uppgift från Transportstyrelsen har dock hittills inte ett enda ärende avseende misstänkt cabotage transport inkommit från Tullverket. Samma bild ges i det remissyttrande som Tullverket lämnat den 20 september 2021 med anledning av betänkandet *Kontroller på väg* (2021:31) där det bl.a. anges att Tullverkets möjligheter att utföra cabotagekontroller i stort sett bara sker vid punktskattekontroller av transportmedel på väg. Vidare anges att till dags dato har Tullverket vid dessa punktskattekontroller inte påträffat någon misstänkt cabotage transport, se Tullverket (2021a).

¹¹ I artikel 8.3 i godsförordningen, i dess lydelse enligt förordning (EU) 2020/1055, regleras vilka bevis som krävs för att visa att det rör sig om en förordningsenlig cabotage transport. Enligt nya artikel 8.4a i godsförordningen ska bevisen, på begäran och inom den tid som vägkontrollen tar, uppvisas för eller överföras till behörig kontrollant i värdmedlemsstaten, dvs. i den medlemsstat där cabotage transporten utförs. När det gäller kombinerade transporter regleras i 3 g § förordningen om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) transportdokumenten och hur dessa ska vara utformade.

varliga överträdelse av kör- och vilotidsförordningen och färdskrivarförordningen samt lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete som har begåtts inom företagets verksamhet (riskvärdering) (7 kap. 13 § förordningen om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m.).

Transportstyrelsen påför sanktionsavgift när det gäller överträdelser enligt förordningen om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m. (9 kap. 7–9 §§).

Utredningen om effektivare kontroller av yrkestrafik på väg har i betänkandet *Kontroller på väg* (SOU 2021:31) föreslagit att dagens struktur av kontroller för yrkestrafik på väg ska behållas men utvecklas (s. 157–165). Utredningen föreslår att bestämmelser om en särskild trafikpolisverksamhet ska föras in i polislagen (1984:387) och i Polismyndighetens instruktion. Vidare föreslås att Polismyndighetens ansvar och roll som kontrollmyndighet för yrkestrafiken ska förtydligas samt att den nationella styrningen av trafikpolisverksamheten inom Polismyndigheten ska stärkas och organiseringen av den regionala trafikpolisverksamheten ska vara densamma i hela landet. Resurserna för verksamheten inom yrkestrafikområdet i Polismyndigheten och i Transportstyrelsen ska enligt utredningens förslag beslutas av regeringen. Regeringen ska också besluta om krav på gemensam inriktning, utveckling och uppföljning av kontrollverksamheten inom yrkestrafiken mellan Transportstyrelsen och Polismyndigheten.

Betänkandet har remitterats och är föremål för beredning inom Regeringskansliet.

8.3 Systemet för uttag av skatt och kontrollsystemet

8.3.1 Inledning

Vid utredningens analys av möjligheterna till förbättrad kontroll av andra regelverk har utredningen att utgå från de förutsättningar som uppställs i kommittédirektiven. Av dessa framgår att frågan om vilken teknisk och administrativ lösning som bör väljas för uttag av skatt och kontroll inom det nya miljöstyrande systemet inte ingår i utredningens uppdrag. Ett avståndsbaserat system kan utformas på olika sätt såväl tekniskt som administrativt. De analyser som ska genomföras inom ramen för utredningen bör utgå från att systemet för att ta ut skatten inom ett avståndsbaserat system bygger på ett

elektroniskt avläsningsförfarande med satellitpositionering som teknisk lösning för skatteuttaget. Detta kompletteras av ett tekniskt kontrollsystem som bl.a. innehåller automatiska kontrollstationer, dvs. fasta eller flyttbara kontrollstationer med bl.a. kamerautrustning. Utredningen kan utgå från de tekniska system som nyligen införts i Belgien och är på väg att införas i Nederländerna. En utgångspunkt bör enligt kommittédirektiven även vara att skatten tas ut med hjälp av en marknadsmodell där privata aktörer (tjänsteleverantörer) förser de skattskyldiga med godkänd fordonsutrustning och mäter väganvändningen samt vidarebefordrar väganvändningsinformationen till Transportstyrelsen som fattar beslut för Skatteverkets räkning.

Nedan redogörs kort för systemet i Belgien och det kommande systemet i Nederländerna.

8.3.2 Belgien – Viapass

Belgien införde i april 2016 Viapass, ett nytt avståndsbaserat vägavgiftssystem för tunga lastbilar över 3,5 ton. Sedan 2018 omfattas även lastbilar med karosserityp BC, dvs. dragfordon för påhängsvagn, av systemet, oavsett vikt.

Initiativet till systemet togs redan 2011 då de tre regionerna i Belgien Flandern, Vallonien och Bryssel ingick en överenskommelse om att reformera vägavgiftssystemen, vilket innefattade bl.a. införandet av en satellitbaserad kilometerskatt. Viapass omfattar hela det belgiska vägnätet även om större delen av vägarna har nolltaxa. Alla fordon som omfattas av systemet ska vara utrustade med en fungerande ombordenhet (OBU, On Board Unit) som alltid ska vara påslagen vid färd på det belgiska vägnätet. Ombordenheten registrerar med hjälp av satellitpositionering hur många kilometer som körs, på vilken typ av väg och av vilket fordon (eftersom avgiften beror på vikt och Euro-utsläppsklass). Satellitpositionerna matchas mot en karta antingen direkt i fordonsutrustningen eller i betalningsförmedlarens servrar. Betalningsförmedlarna sköter faktureringen av väganvändarna och även inbetalningen av vägtullen till de tre regionerna. Systemet är förenligt med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/520 av den 19 mars 2019 om driftskompatibilitet mellan elektroniska vägtullsystem och underlättande av gränsöverskridande informationsutbyte om underlåtenhet att betala vägavgifter i unionen,

nedan kallat EETS-direktivet, och betalningsförmedlarna är således betalningsskyldiga oavsett om de har fått betalt av väganvändaren eller inte. I Belgien finns två typer av tjänsteleverantörer, dels EETS-betalningsförmedlare, dels den nationella tjänsteleverantören Satellic (huvudsaklig tjänsteleverantör).¹² När det gäller kontrollsystemet i Belgien består det av tre delar:

- 39 fasta kontrollstationer som är installerade på de viktigaste vägsträckorna i de tre regionerna. Dessa är utrustade med ANPR-kameror¹³ för att läsa av registreringsskyltar, laserkameror för att fastställa fordonets dimensioner och fordonsklass och en klassisk kamera för att fotografera konstaterade regelöverträdare. Kontrollstationerna kan också kommunicera med ombordenheten genom mikrovågsteknik för att kontrollera om ombordenheten verkligen är ombord det tunga fordonet, om den är påslagen och om den har rätt fordonsparemetrar inställda.
- 22 flexibla kameror som flyttas var fjärde timma för att undvika att kontrollerna upptäcks och går att förutse.
- 38 kontrollfordon – har liknande utrustning och kan kontrollera lastbilar i rörelse.¹⁴ De är bl.a. utrustade för att kunna läsa av ombordenheten, utbyta uppgifter med back-office i kontrollsystemet samt ta emot uppgifter från närliggande kontrollstationer, i princip i realtid. Vidare ska fordonen ha utrustning för att under färd kunna läsa av registreringsskyltar och jämföra dessa med uppgifter i databasen avseende kontrollsystemet.¹⁵ Dessa fordon är bemannade av tjänstemän från de regionala skattemyndigheterna som kan kvarhålla fordonen och omedelbart utfärda böter.¹⁶

När ett fordon som passerar en kamera inte har en ombordenhet, ombordenheten är felprogrammerad eller om skatten inte är betald

¹² Viapass (2021a) s. 18.

¹³ Förkortningen ANPR står för automatic number plate recognition. ANPR är ett system som med hjälp av en kamera läser av registreringsskyltar och matchar dem mot olika register där exempelvis fordonsbrister och avvikelser finns registrerade. Automatisk avläsning av registreringsskyltar bygger på en teknologi där bilderna från kameran analyseras i datorn. Först identifieras förekomsten av en registreringsskylt i bilden, därefter omvandlas bilden av registreringsskylten till text. Det tolkade registreringsnumret jämförs sedan mot en databas som innehåller fordon med brister.

¹⁴ Viapass (2021a) s. 12 och 15.

¹⁵ Fairway Consortium (2012) s. 77.

¹⁶ Viapass (2021a) s. 12 och 15.

fotograferas fordonet och bilden skickas sedan tillsammans med alla nödvändiga data till kontrollcentret för utredning.

8.3.3 Nederländerna – HGVC

I Nederländerna har man inlett processen att övergå till avstånds-baserade tullar och planen är att systemet ska införas 2026.¹⁷ Systemet kommer att vara förenligt med EETS-direktivet. Utöver EETS-betalningsförmedlare kommer det att finnas en huvudsaklig tjänsteleverantör som endast verkar inom landet. Huvudtjänsteleverantören har skyldighet att sluta avtal med alla intresserade användare, dvs. även de som av olika anledningar inte kan eller vill ingå avtal med en EETS-betalningsförmedlare.¹⁸

Precis som i det belgiska systemet måste den som vill använda den nederländska väginfrastrukturen med sitt tunga fordon installera en ombordenhet i fordonet. När lastbilen rör sig registrerar ombordenheten fordonets rörelse med hjälp av satellitpositionering. Ombordenheten måste vara påslagen när fordonet körs på det nederländska vägnätet, även på vägar som inte är avgiftsbelagda.¹⁹ Även om lastbilen använder en icke-beskattad del av vägnätet kommer fordonets position att fastställas så att ombordenheten kan signalera när fordonet kör in på en vägsträcka som är beskattad och där antal körda kilometer måste registreras.²⁰ Uppgifter om fordonets position och förflyttningar skickas sedan via mobil kommunikation till den anslutna betalningsförmedlaren. På grundval av detta beräknar betalningsförmedlaren den avgift som ska betalas och fakturerar sedan innehavaren av lastbilen. Betalningsförmedlaren för sedan över avgiften till regeringen. Ombordenheten registrerar endast uppgifter om fordonets position och tid och inte någon information om föraren.

Kontrollsystemet består bl.a. av kontrollstationer som via kort-hållskommunikation kommunicerar med och läser av ombordenheten. Kontrollstationerna är även utrustade med ANPR-kameror för automatisk nummerplåtsavläsning.²¹ Informationen om registreringsskylten är nödvändig för att kunna kontrollera om ombordenheten är

¹⁷ Rijksoverheid (2021).

¹⁸ Artikel 11 i lagförslaget, se Tweede Kamer der Staten-Generaal (2021a) och Tweede Kamer der Staten-Generaal (2021b) s. 6, 22 och s. 76.

¹⁹ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2021b) s. 9.

²⁰ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2021b) s. 14.

²¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2021b) s. 24, 25, 47 och 48.

knuten till det aktuella fordonet och att korrekta avgiftsparametrar har matats in, såsom vikt- och Euro-utsläppsklass. Detta medför att korrekt avgift kan beräknas för varje körd kilometer.

Positions- och rörelsedata som registreras av ombordenheten kommer att hanteras av betalningsförmedlaren och i princip endast användas för fakturering av antalet registrerade kilometer.²² Den information som samlas in av myndigheterna vid vägsidan för kontrolländamål kommer att raderas så snart som möjligt om någon överträdelse inte konstateras. Fordonsinnehavarens namn och adress kommer att efterfrågas endast om det har skett en överträdelse i syfte att kunna utfärda böter.²³

8.3.4 Sammanfattning – systemet för uttag av skatt och kontrollsystemet

Utifrån utgångspunkterna i kommittédirektiven och informationen om systemen i Belgien och Nederländerna kan följande beskrivning ges av det nya miljöstyrande systemet.

Systemet för uttag av skatt baseras på ett elektroniskt avläsningsförfarande med hjälp av satellitpositioneringsteknik. Precis som i Belgien, och i det föreslagna systemet i Nederländerna, ska alla fordon som omfattas av systemet vara utrustade med en fungerande ombordenhet som alltid ska vara påslagen vid färd på det svenska vägnätet, dvs. även utanför det skattepliktiga vägnätet. Ombordenheten registrerar med hjälp av satellitpositionering hur många kilometer som körs, på vilken typ av väg och av vilket fordon, däremot registreras ingen information om föraren. Kontrollsystemet består av kontrollstationer, fasta eller flyttbara, som via mikrovågsteknik kommunicerar med och läser av ombordenheten bl.a. för att kontrollera om ombordenheten är påslagen och om den verkligen används i rätt fordon. Vid avläsning av ombordenheten läses den sista registrerade och rapporterade positionen av. Vid en jämförelse med kontrollstationens position kan därigenom upptäckas om ombordenheten manipulerats på så sätt att dess positionsdata är felaktig. Kontrollstationerna är även utrustade med kameror för att detektera och klassificera fordonet och för automatisk nummerplåtsavläsning. Om den avståndsbaserade skatten kommer att differentieras utifrån antalet hjulaxlar

²² Tweede Kamer der Staten-Generaal (2021b) s. 20.

²³ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2021b) s. 49.

kommer det också krävas att utrustningen vid kontrollstationerna kan beräkna hur många axlar ett passerande fordon har, vilket t.ex. kan göras videobaserat eller genom användning av laser.

Det är sannolikt Trafikverket som kommer att ansvara för driften och underhållet av dessa kontrollstationer (jfr 1 och 2 §§ i förordningen [2010:185] med instruktion för Trafikverket).²⁴

Det kommer med största sannolikhet att behöva utföras kontroller på väg avseende den avståndsbaserade skatten. I Sverige är det i huvudsak Polismyndigheten som utför vägkontroller av yrkestrafiken. Polismän får stoppa fordon eller annat transportmedel bl.a. om det behövs för att reglera trafiken eller för att kontrollera fordon eller förare eller fordons last enligt vad som är särskilt föreskrivet, se 22 § 4 polislagen. En lösning som den i Belgien, med tjänstemän från skattemyndigheterna som utför kontroller på väg, är inte möjlig med dagens organisation av kontroller av yrkestrafik på väg. I den fortsatta analysen utgår utredningen därför ifrån att det är Polismyndigheten som kommer att ansvara för vägkontroller avseende den avståndsbaserade skatten.²⁵

8.4 Systemet för uttag av skatt och förbättrade möjligheter till kontroll av andra regelverk

Bedömning: Informationen från systemet för uttag av skatt skulle kunna användas för förbättrad kontroll av regelverket kring cabotagetransporter och vägdelen av kombinerade transporter.

Informationen från systemet för uttag av skatt kan inte användas för att förbättra kontrollen av kör- och vilotidsregleringen.

²⁴ Trafikverket ansvarar för den vägsidesutrustning som används i de elektroniska systemen för uttag av både trängselskatt och infrastrukturavgifter.

²⁵ Detta är i linje med Vägsplitageskattekommitténs förslag i betänkandet *Vägskatt* (SOU 2017:11) och även med dagens kontroller avseende vägavgift för vissa tunga fordon (jfr prop. 1997/98:12 s. 39).

8.4.1 Möjligheterna att använda informationen från systemet för uttag av skatt

Det nya systemet för uttag av skatt använder sig av satellitbaserade ombordenheter, vilka kontinuerligt registrerar fordonets position. Enligt de utgångspunkter som uppställs i kommittédirektiven ska privata aktörer (tjänsteleverantörer) förse de skattskyldiga med godkänd fordonsutrustning, vilket innebär att denna utrustning kommer att bli obligatorisk i alla tunga fordon som omfattas av systemet och som färdas på det svenska vägnätet. Utredningen utgår nedan ifrån att dessa tjänsteleverantörer är betalningsförmedlare. De betalningsförmedlare som utgör del av det europeiska systemet för elektroniska vägtullstjänster benämns EETS-betalningsförmedlare (se avsnitt 3.3). Det bör dock framhållas att det även kan finnas tjänsteleverantörer som inte är betalningsförmedlare, jfr exempelvis de s.k. toll declaration operators (TDOs) i det ungerska vägtullssystemet HU-GO, som endast tillhandahåller ombordenheter som registrerar väganvändningen.²⁶

Eftersom det nya avståndsbaserade systemet för uttag av skatt utgör ett elektroniskt vägtullssystem måste bestämmelserna i EETS-direktivet följas. I och med att fordonens position kontinuerligt registreras skulle det tekniskt sett vara möjligt att få information om fordonets rörelsemönster, dvs. information om klockslag, fordonets position, vilken väg fordonet har kört på, starttid och körsträckans längd. Även om ombordenheten ska vara påslagen vid färd på hela det svenska vägnätet är det dock inte självklart att all information om fordonets position och rörelsemönster vidarebefordras till betalningsförmedlaren och/eller avgiftsupptagaren. Vilken information som avgiftsupptagaren har tillgång till är beroende av hur systemet för uttag av skatt utformas och var kartpassningen²⁷ sker. Vid utformningen av systemet för uttag av skatt kan i kravspecifikationen för ombordenheten anges vilken information som ska skickas och hur ofta. Det kan exempelvis anges att detaljerad information om fordonets position skickas, med relativt täta mellanrum, när fordonet kör på skattepliktiga alternativt beskattade vägar medan endast mer begränsad information skickas om fordonet körs utanför det skatte-

²⁶ 4icom, Steer Davies Gleave (2015) s. 19 och 20.

²⁷ Med kartpassning avses att utifrån de registrerade positionerna bestämma var i vägnätet ett fordon befinner sig med hjälp av en digital karta över vägnätet. Därigenom omvandlas positionerna till en färdväg.

pliktiga alternativt beskattade vägnätet och då lite mer sällan för att fordonet ska kunna följas ungefärligt (t.ex. vilket vägsegment det kört på).

I skäl 16 till EETS-direktivet anges att den mängd och typ av uppgifter som EETS-leverantörer översänder till avgiftsupptagare, för beräkning och tillämpning av vägtullar eller för kontroll av beräkningen av den vägtull som EETS-leverantörerna tillämpar på EETS-användares fordon, bör begränsas till ett strikt minimum.

Om avgiftsupptagaren genom skattesystemet skulle få tillgång till all information om fordonens position och rörelsemönster skulle det vara möjligt att se var på detta vägnät samtliga tunga fordon (med fungerande ombordenhet) befinner sig och även hur länge fordonet varit i Sverige. Denna information skulle således kunna ge en indikation på överträdelser av cabotageregulverket, även om det utifrån informationen inte är möjligt att se hur många cabotagetransporter som utförts och när lastning och lossning skett. Om informationen ger en indikation på överträdelse av cabotageregulverket kan vägkontrollerna riktas in på dessa fordon. Uppgifterna från systemet för uttag av skatt skulle också kunna användas i bevishänseende. Om exempelvis frakthandlingarna anger att fordonet varit på ett visst ställe och uppgifterna från skattesystemet utvisar något annat kan uppgifterna användas i bevisföringen mot åkeriet.

När det gäller kontroll av regelverket kring kör- och vilotider krävs att informationen är fullständig och att det går att följa fordonets hela rutt. Såsom ovan nämnts är det inte säkert att avgiftsupptagaren har tillgång till fullständig information om fordonets rutt. Även om så skulle vara fallet krävs det uppgift om föraren för att kunna kontrollera kör- och vilotidsreglerna. Detta eftersom kör- och vilotidsreglerna är kopplade till den enskilde föraren medan den information som fås genom det nya systemet för uttag av skatt är kopplad till fordonet (och fordonets ägare eller innehavare). Information om den enskilde föraren går inte att få från systemet för uttag av skatt. Utredningen analyserar i avsnitt 8.5.2 nedan möjligheterna att bygga ut kontrollsystemet för att inhämta uppgift om föraren.

Vid bedömningen av möjligheterna att använda information från systemet för uttag av skatt på detta sätt måste dock även integritetsaspekter beaktas.

EETS-direktivet innehåller en bestämmelse om dataskydd (artikel 27). I artikeln anges bl.a. att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder

som är nödvändiga för att säkerställa att personuppgifter som behandlas enligt direktivet endast används för de följande ändamålen:

- a) Identifiera personer som misstänks ha underlåtit att betala vägavgifter inom tillämpningsområdet för artikel 5.8.
- b) Säkerställa att avgiftsupptagaren uppfyller sina skyldigheter gentemot skattemyndigheterna inom tillämpningsområdet för artikel 5.9.
- c) Identifiera det fordon och den ägare eller innehavare av det fordon för vilket en underlåtenhet att betala vägavgift har fastställts inom tillämpningsområdet för artiklarna 23 och 24.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG, i det följande dataskyddsförordningen, definierar en personuppgift som varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person (artikel 4.1). Behandling av uppgifter om t.ex. juridiska personer omfattas således inte av förordningen (jfr skäl 14 i förordningen). Registreringsnummer och fordonsidentifieringsnummer är att betrakta som personuppgifter t.ex. när uppgifterna är hänförliga till ett fordon vars registrerade ägare är en fysisk person (prop. 2018/19:33 s. 209). Enligt utredningens mening kan det vara lämpligt att, åtminstone i ett inledningsskede, betrakta samtliga registreringsnummer som personuppgifter eftersom det oftast är omöjligt att på förhand veta vilka nummer som kan hänföras till en individ och vilka som inte kan det.²⁸

Systemet för uttag av skatt kommer innefatta behandling av personuppgifter såsom uppgifter om fordonets position och registreringsnummer. Uppgifterna från ombordenheten innehåller normalt sett inte uppgifter om fordonets ägare. I och med att registreringsnumret i vissa fall kan härledas till en fysisk person kan även dessa uppgifter från ombordenheten anses utgöra personuppgifter.²⁹ Kombinationen av uppgifter – registreringsnummer och fordonets position – är att anse som personuppgifter.

²⁸ Jfr Öman (2021), kommentaren till artikel 4. Definitioner, Första punkten – Personuppgifter.

²⁹ I den konsekvensbedömning avseende dataskydd som genomförts i Nederländerna görs ingen skillnad mellan den situation då lastbilsägaren är en juridisk person respektive en fysisk person, se Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2019) s. 31.

Frågan är dock hur dataskyddsbestämmelsen i artikel 27 i EETS-direktivet påverkar möjligheten att använda informationen från systemet för uttag av skatt. Den information som i första hand skulle vara aktuell är den information om t.ex. plats/sträcka, registreringsnummer och identifikationsnummer hos betalningsförmedlaren som ges in löpande för fordon som framförs på (i vart fall) beskattat vägnät under artikel 5.7 i EETS-direktivet. Dessa uppgifter innehåller inte något om ägare eller innehavare till fordonet.

Till skillnad från vad gäller uppgifterna som hämtas in aktivt under artikel 5.8 finns det inte några särskilda bestämmelser om skydd för vissa intressen för de uppgifter som omfattas av artikel 5.7.

Frågan är då om dessa uppgifter omfattas av dataskyddsbestämmelserna i artikel 27 (förutsatt att det anses vara fråga om personuppgifter). I den delen gör utredningen bedömningen att artikel 27, särskilt punkt 2 andra stycket, inte omfattar den information som kommer in under artikel 5.7.

Artikel 27.2 andra stycket anger visserligen i inledningen ”personuppgifter som behandlas enligt detta direktiv” vilket ju skulle tyda på att det avsåg alla uppgifter. Om man tittar på de tre underpunkterna är det dock tydligt att varje sådan underpunkt avser uppgifter som hämtats in under den punkten och vilket ändamål dessa får användas för. Om man skulle anse att även uppgifter som kommit in enligt artikel 5.7 endast skulle få användas för dessa tre ändamål skulle det t.ex. inte vara möjligt att använda dem för att ta ut skatt för den som sköter sig. Även placeringen av bestämmelsen i samband med bestämmelserna om informationsutbyte talar för denna tolkning. Det kan även noteras att alla de punkter som finns i artikel 27.2 andra stycket avser information som kan innehålla uppgifter om ägare eller innehavare till skillnad från uppgifterna som lämnas enligt artikel 5.7 som inte innehåller något sådant, vilket skulle kunna utgöra ett skäl till skillnaden. Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att artikel 27 inte borde hindra att de uppgifter som kommer in från ombordenheten används för kontroll av regelefterlevnad.

8.4.2 Möjligheterna att använda det tekniska systemet för uttag av skatt

Systemet för uttag av skatt baseras, såsom tidigare nämnts, bl.a. på en obligatorisk fordonsutrustning (ombordenheten) som samtliga tunga fordon som använder det svenska vägnätet ska vara utrustade med. Frågan är om ombordenheten skulle kunna ha dubbla användningsområden, dels utgöra del av systemet för uttag av skatt, dels användas för att kontrollera andra regelverk? En möjlighet skulle då vara att ombordenheten även används för kontrolländamål. Detta skulle innebära att den information betalningsförmedlaren överlämnar till avgiftsupptagaren i syfte att ta ut skatt även överlämnas i syfte att utgöra grund för kontroll av andra regelverk. Utredningen gör dock bedömningen att det inte blir någon skillnad mellan en sådan lösning och möjligheten som redogjorts för i avsnitt 8.4.1 ovan, dvs. att använda informationen från systemet för uttag av skatt för andra ändamål.

Frågan är om ombordenheten kan utrustas med ytterligare funktioner och då ha dubbla användningsområden. I EETS-direktivet anges att EETS-fordonsutrustning får erbjuda andra tjänster än väg-tullar, förutsatt att användningen av sådana tjänster inte hindrar väg-tulltjänsterna i något EETS-område (artikel 3.5). Det finns således en möjlighet att använda själva ombordenheten för andra tjänster än uttag av skatt. Det skulle t.ex. kunna röra sig om fleet management-tjänster³⁰ som erbjuds på frivillig basis. Frågan är dock om det är möjligt för Sverige att besluta att ombordenheten ska användas dels för uttag av skatt, dels för kontroll av andra regelverk på väg. Det blir då fråga om två helt olika användningsområden som båda är "tvingande". Det skulle exempelvis kunna röra sig om att ombordenheten utrustas med ett system för ombordvägning som möjliggör kontroll av överlastade fordon och som i kombination med en detektor som registrerar lastning och lossning genom att känna av betydande förändringar i vikt också skulle kunna förbättra kontrollen av cabotagereguleringen. Frågan är om en sådan utvidgad användning av ombordenheten är lämplig.

Om ombordenheten ska ha flera användningsområden medför detta att den blir mer komplex och sannolikt också mycket dyrare

³⁰ Fleet management-tjänster kan beskrivas som tjänster för övervakning, analys och styrning av en organisations fordonsflotta.

att köpa in.³¹ Dessutom skulle detta innebära att betalningsförmedlaren blir en aktiv del av kontrollfunktionen vilket skulle göra att det kontraktuella ramverket för leverantören skulle kunna bli komplicerat. Detta då EETS-direktivet bygger på en uppdelning mellan avgiftsupptagaren och betalningsförmedlaren där det endast är avgiftsupptagaren som ansvarar för kontrollen av regelefterlevnad. Det finns också andra regelsystem som kan bidra till förbättrad kontroll av regelefterlevnad än att använda ombordenheten för flera ändamål. Genom införandet av de nya smarta färdskrivarna kommer fler uppgifter att registreras och en del av dessa uppgifter kan kontrollmyndigheterna fjärravläsa (artikel 9.4 färdskrivarförordningen³²). Dessutom möjliggör mått- och viktdirektivet³³ införandet av ombordutrustning för vägning och fjärravläsning av denna utrustning (artikel 10.d). Sverige kommer dock att uppfylla sina åtaganden enligt direktivet genom alternativet med vågar i infrastrukturen.³⁴

En ombordenhet med dubbla tvingande användningsområden skulle också vara unikt för Sverige. Vid införandet av en avståndsbaserad skatt bör det uppstå en marknad för EETS-betalningsförmedlare i Sverige. Den svenska marknaden är dock relativt liten och perifer (prop. 2021/22:118 s. 71). Om ombordenheten ska användas för flera ändamål kommer det att innebära höga utvecklingskostnader och även höga framtida kostnader för underhåll av ombordenheten. Eftersom den svenska marknaden är relativt liten och perifer skulle det inte röra sig om några stora volymer av ombordenheter och det skulle därför vara svårare att locka hit EETS-leverantörer. Om Sverige skulle införa en sådan unik lösning skulle det innebära att kostnaden för dess införande skulle bäras av förhållandevis få användare. Det är därför en fördel om det svenska systemet ligger i linje med befintliga vägtullssystem, såsom det belgiska och det kommande nederländska systemet. Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att det inte är lämpligt att använda ombordenheten till andra ändamål än uttag av skatt.

³¹ Jfr Walker & Pickford (2018) s. 80.

³² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 165/2014 av den 4 februari 2014 om färdskrivare vid vägtransporter, om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 3821/85 om färdskrivare vid vägtransporter och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 561/2006 om harmonisering av viss sociallagstiftning på vägtransportområdet, senast ändrad genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/1054 av den 15 juli 2020.

³³ Rådets direktiv 96/53/EG av den 25 juli 1996 om största tillåtna dimensioner i nationell och internationell trafik och högsta tillåtna vikter i internationell trafik för vissa vägfordon som framförs inom gemenskapen.

³⁴ Regeringen (2021a) och Trafikverket & Transportstyrelsen (2020).

8.5 Kontrollsystemet och förbättrade möjligheter till kontroll av andra regelverk

Bedömning: Information som kan erhållas från kontrollsystemet skulle kunna användas för förbättrad kontroll av regelverket kring cabotagetransporter och vägdelen av kombinerade transporter.

Det är inte möjligt att använda informationen från kontrollsystemet för att förbättra kontrollen av kör- och vilotidsregleringen.

8.5.1 Möjligheterna att använda informationen från kontrollsystemet

Av avsnitt 8.3.4 ovan framgår att kontrollsystemet består av kontrollstationer, fasta eller flyttbara, som via mikrovågsteknik kommunicerar med och läser av ombordenheten bl.a. för att kontrollera om ombordenheten är påslagen och om den verkligen används i rätt fordon. Kontrollstationerna är även utrustade med kameror för att detektera och klassificera fordonet och för automatisk nummerplåtsavläsning.

Om kontrollstationerna placeras vid viktiga gränspassager och mindre gränspassager med risk för smitning kommer merparten av de tunga fordonens passage in och ut ur landet registreras av kontrollsystemet. Det kan därmed via kontrollsystemet vara möjligt att få uppgift om tidpunkten för fordonens passage in och ut ur landet. En förutsättning för detta är dock att kamerorna fotograferar samtliga tunga fordons registrerings skyltar och att dessa uppgifter sparas under viss tid alternativt tills fordonet lämnar landet. Så görs t.ex. inte i Belgien, där endast uppgifter om potentiella regelöverträdare sparas, t.ex. tunga fordon som passerar utan fungerande ombordenhet. För kontrollen av den avståndsbaserade skatten är det således inte nödvändigt att samla in uppgifter om samtliga tunga fordon och det saknas också behov av uppgift om gränspassage. Om informationen från kontrollsystemet ska användas även för andra ändamål krävs därför att systemet utformas utifrån detta vad gäller vilka fordon som fotograferas och hur länge uppgifterna sparas. Det kan då ifrågasättas om det är informationen från kontrollsystemet som an-

vänds eller om det rör sig om information som inhämtas via samma kontrollsystem men utan samband med den avståndsbaserade skatten, dvs. ett tekniskt kontrollsystem som används för flera olika ändamål. Utredningens analys utgår från den information som skulle kunna inhämtas genom det tekniska kontrollsystemet.

Om kontrollsystemet registrerar samtliga tunga fordons passager är det genom denna information möjligt att få information om hur många dagar ett utländskt fordon befinner sig i landet. I och med detta bör informationen kunna agera som en varningsklocka avseende överträdelser av cabotageregulverket. Informationens fullständighet och omfattning beror på kontrollsystemets omfattning, närmare bestämt hur stort antal kontrollstationer som finns i landet, vilket kan vara beroende på hur omfattande det beskattade vägnätet är. För att den information som kan erhållas från kontrollsystemet ska kunna ge en indikation på överträdelse av cabotageregulverket bör kontrollstationerna placeras åtminstone vid de viktigaste gränspassagerna för godstransporter in och ut ur landet. Eftersom gods-förordningens bestämmelser om cabotagetransporter också gäller för yrkesmässiga vägtransporter som utgör en del av en kombinerad transport och som uteslutande utförs i Sverige kommer information om att en utländsk lastbil befunnit sig i Sverige i mer än sju dagar utgöra en tydlig indikation på överträdelser av cabotageregulverket.

Det går emellertid inte att utifrån informationen från kontrollsystemet få uppgift om hur många cabotagetransporter som utförts. Det är inte heller möjligt att via systemen se fraktsedlar, lastning och lossning, vilket behövs för att kunna avgöra om det rör sig om en cabotagetransport. Informationen kan därför inte användas för att automatiskt upptäcka överträdelser av cabotageregulverket. Det kommer fortfarande att behöva utföras kontroller vid väggkant för att kontrollera bl.a. fraktsedlar och för att utreda om en överträdelse skett, men informationen bör kunna användas i bevishänseende. När det gäller cabotage beslutar Polismyndigheten om förskott och sedan är det Transportstyrelsen som ansvarar för den fortsatta handläggningen av ärendet om sanktionsavgift.³⁵ För att informationen från kontrollsystemet ska kunna användas som bevis krävs därför att

³⁵ Regleringen kring sanktionsavgift och förskott återfinns i förordningen om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Att sanktionsavgift ska utgå vid överträdelser av bestämmelserna om cabotagetransporter framgår av 5 a §. Av 7 a § framgår att frågor om påförande av sanktionsavgift prövas av Transportstyrelsen och i 7 c § regleras beslut om förskott.

informationen sparas så länge som ett ärende om sanktionsavgift för överträdelse av cabotagereguleringen är öppet och under utredning, vilket enligt uppgift från Transportstyrelsen innebär minst sex månader.

Informationen kan användas för att rikta in kontrollerna vid vägsidan på de fordon som är misstänkta. Eftersom de begränsningar som finns för cabotagetransporter även gäller för nationella vägtransporter som utgör första eller sista ledet i en internationell kombi-transport skulle systemet även kunna användas som en indikation till kontroll av sådana transporter.

Personuppgifter som behandlas i kontrollsystemet kan enligt utredningens mening inte anses vara uppgifter som behandlas i enlighet med EETS-direktivet eftersom EETS-direktivet berör det elektroniska vägtullssystemet och inte kan anses omfatta även kontrollsystemet. Det bör därför inte finnas något hinder att använda uppgifter från kontrollsystemet, såsom fotografier från ANPR-kamerorna, för andra ändamål än de som anges i artikel 27 i direktivet.

När det gäller kör- och vilotider är det enligt utredningens bedömning inte möjligt att använda den information som skulle kunna erhållas genom kontrollsystemet. Detta eftersom, såsom ovan konstaterats, kör- och vilotidsreglerna är kopplade till den enskilde föraren medan den information som fås genom det nya systemet är kopplad till fordonet (och fordonets ägare). För att kunna använda informationen i syfte att öka kontrollen av kör- och vilotidsregleringen behöver den därmed kompletteras med uppgifter om vem som är förare. Som utgångspunkt innehåller inte bilderna från kamerorna i kontrollsystemet fotografier på personen eller personerna i fordonet. Detta eftersom det inte finns något behov av att veta förarens identitet för att kunna kontrollera regelefterlevnaden när det gäller det nya systemet för uttag av skatt.

8.5.2 Möjligheterna att inhämta ytterligare information genom kontrollsystemet och bygga ut det tekniska kontrollsystemet

Bör kamerorna även fotografera förarna?

Utredningen har i avsnitt 8.5.1 ovan konstaterat att informationen som kan inhämtas från kontrollsystemet inte innehåller uppgifter om vem som är förare och att bilderna från kontrollsystemets kameror inte innehåller fotografier på personerna i fordonet. Frågan är då om det är möjligt att kamerorna i kontrollsystemet även fotograferar förarna i fordonet i syfte att öka kontrollen av efterlevnaden av kör- och vilotidsreglerna. Därigenom skulle information kunna erhållas avseende vem som har framfört fordonet vid en given tidpunkt (passagen av kontrollstationen) vilket skulle kunna vara ett stöd vid vissa delar av kör- och vilotidskontrollen. Det skulle t.ex. kunna handla om att föraren kör med en annan persons förarkort eller utan ett förarkort isatt i färdskrivaren.

Om kamerorna på kontrollstationerna skulle ta bilder som inkluderar föraren krävs emellertid användning av ansiktsgenkännings-teknik för att kunna identifiera den enskilde föraren. Detta skulle i så fall göras endast i syfte att kontrollera t.ex. att färdskrivardata är korrekt eftersom förarens identitet inte är nödvändig information i kontrollen av det nya miljöstyrande systemet.

Dataskyddsförordningen innehåller ett principiellt förbud mot att behandla vissa särskilda kategorier av personuppgifter, s.k. känsliga personuppgifter (artikel 9.1). Förbudet omfattar bl.a. biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person. Detta förbud kompletteras av ett antal undantag som gör det möjligt att behandla sådana personuppgifter i vissa fall. Ett sådant undantag är om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen (artikel 9.2 g). Biometriska uppgifter definieras som personuppgifter som erhållits genom en särskild teknisk behandling som rör en persons fysiska, fysiologiska eller beteendemässiga kännetecken och som möjliggör eller bekräftar identifieringen av denna fysiska person, såsom ansikts-

bilder eller fingeravtrycksuppgifter (artikel 4.14 dataskyddsförordningen). I skäl 51 i dataskyddsförordningen anges bl.a. att behandling av foton inte systematiskt bör anses utgöra behandling av känsliga personuppgifter eftersom foton endast definieras som biometriska uppgifter när de behandlas med särskild teknik som möjliggör identifiering eller autentisering av en fysisk person. Regeringen har i tidigare lagstiftningsärenden bedömt att fotografier och filmer som inte bearbetas tekniskt i syfte att åstadkomma identifiering faller utanför definitionen av biometriska uppgifter. Om de däremot bearbetas i exempelvis ett ansiktsgenkänningsprogram så att det går att identifiera personer på bilden eller filmen omfattas de av definitionen (prop. 2017/18:232 s. 86 och prop. 2017/18:254 s. 33 f.).

Utän att i nuläget gå in på en närmare analys av frågan om behandlingen av biometriska uppgifter för att öka kontrollen av kör- och vilotidsreglerna skulle kunna omfattas av undantagsbestämmelsen i artikel 9.2g kan det enligt utredningens preliminära bedömning ifrågasättas om det kan anses vara proportionerligt att använda ansiktsgenkännings teknik och behandla biometriska uppgifter för det aktuella syftet. När det gäller hastighetsöverträdelser använder polisen sig av fotografier från trafiksäkerhetskameror som jämförs med körkorts- eller passfotografier. Detta görs dock genom manuell bearbetning.³⁶ Därtill kommer att en förutsättning för att kunna identifiera förare utifrån de foton som tas vid kontrollstationerna är att det finns tillgång till körkortsfoton som fotografierna från kontrollstationen kan jämföras med. Tillgång till körkortsfoton utgör inga problem när det gäller svenska förare. För utländska förare blir saken en annan. När det gäller EU och EES-området finns det ett nätverk för informationsutbyte som möjliggör att uppgifter om körkort utfärdade inom EU enkelt kan utbytas mellan medlemsstaterna. RESPER (RESeau PERmit de conduire) är det telematiska system som används för utbytet av körkortsinformation mellan medlemsstaterna. Genom RESPER finns dock inte tillgång till körkortsfotografier från andra EU-länder.³⁷ När det gäller förare från länder utanför EU och EES-området saknas helt tillgång till handlingar genom något system.

Utredningen anser att möjligheterna att kontrollera kör- och vilotiderna genom att identifiera förarna i lastbilarna utifrån fotografier från kontrollsystemet varken är praktiskt möjligt att genom-

³⁶ Polismyndigheten (2021).

³⁷ Justitiedepartementet (2021) s. 7.

föra och, utifrån en preliminär bedömning, inte heller lämpligt och genomförbart utifrån bestämmelserna i dataskyddsförordningen.

Bör det tekniska kontrollsystemet byggas ut för att även läsa av smarta färdskrivare?

Frågan är om en viss förbättrad kontroll av regelverken avseende godstransporter på väg skulle kunna uppnås genom att kontrollstationerna utformas så att de även kan läsa av de smarta färdskrivarna.

Färdskrivarförordningen tillåter att vissa uppgifter i färdskrivaren får fjärravläsas och därmed utbytas vid kommunikation mellan färdskrivaren och kontrollmyndighetens utrustning. De uppgifter som utbyts vid kommunikationen ska vara begränsade till vad som krävs för genomförandet av riktade vägkontroller av fordon med potentiellt manipulerade färdskrivare eller färdskrivare som missbrukas. Sådana uppgifter ska hänföra sig till följande händelser eller uppgifter som registrerats av färdskrivaren: senaste försöket till säkerhetsöverträdelse, det längsta avbrottet av strömtillförseln, sensorfel, fel i rörelsedata, konflikt i fordonets rörelsedata, körning utan giltigt kort, isättning av kort under körning, data om tidsinställning, kalibreringsuppgifter inbegripet tidpunkter för de två senaste kalibreringarna, fordonets registreringsnummer, den hastighet som registrerats av färdskrivaren, överskridande av den maximala körtiden (artikel 9.4 färdskrivarförordningen). Genom en sådan avläsning skulle man kunna förbättra kontrollen när det gäller manipulerade färdskrivare men även kör- och vilotiderna. Reglerna kring fjärravläsning av färdskrivare och kontroll är dock strikta och innehåller en del begränsningar (artikel 9 i färdskrivarförordningen). Fjärravläsningen får t.ex. under inga omständigheter leda till automatiska böter eller sanktioner för föraren eller transportföretaget. Den behöriga kontrollmyndigheten får däremot på grundval av de uppgifter som utbyts besluta att kontrollera fordonet och färdskrivaren.

Senast i slutet av augusti 2024 ska medlemsstaterna i lämplig omfattning förse sina kontrollmyndigheter med sådan utrustning för fjärravläst tidig upptäckt som anges i färdskrivarförordningen (artikel 9.2).³⁸ Av bilaga IC tillägg 14 i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2016/799 av den 18 mars 2016 om genomförande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 165/2014 när det gäller krav för konstruktion, provning, installation, drift och reparation av färdskrivare och deras komponenter framgår att fjärravläsningen kan ske antingen från vägkant eller genom fordonsbaserad avläsning. I det ena fallet finns kontrolltjänstemän vid vägkant och använder en handriktad fjärravläsare eller fjärravläsare som är tillfälligt uppsatt och riktad vid vägkanten. I det andra fallet finns kontrolltjänstemän i ett fordon i rörelse och använder antingen en handhållen, flyttbar fjärravläsare från sitt fordon eller en fjärravläsare som är monterad i eller på fordonet och som är riktad från fordonet. Det kan därför inte anses möjligt att utrusta kontrollstationerna med utrustning för fjärravläst tidig upptäckt.

Polismän och bilinspektörer kommer dock senast under hösten 2024 i lämplig omfattning att utrustas med utrustning för fjärravläsning av färdskrivaren.³⁹ Detta bör förbättra möjligheterna att genomföra riktade vägkontroller för att upptäcka potentiellt manipulerade färdskrivare eller färdskrivare som missbrukas.

8.6 Förbättrade möjligheter till kontroll – sammanfattande bedömning och analys av möjliga alternativ

Bedömning: Uppgifterna om gränspassager från systemet för uttag av skatt bör användas i syfte att förbättra möjligheterna att göra urval till kontroll av cabotageregulverket och vägdelens av kombinerade transporter.

³⁸ Treårsfristen i artikel 9.2 utgår från ikraftträdandet av kommissionens genomförandeförordning (EU) 2021/1228 av den 16 juli 2021 om ändring av genomförandeförordning (EU) 2016/799 vad gäller krav för konstruktion, provning, installation, drift och reparation av smarta färdskrivare och deras komponenter. Denna förordning trädde i kraft den tjugonde dagen efter det att den har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning, vilket skedde den 30 juli 2021.

³⁹ Jfr Infrastrukturdepartementet (2021c) s. 217.

8.6.1 Inledning

Utredningen har ovan gjort bedömningen att såväl informationen från systemet för uttag av skatt som information som kan erhållas från kontrollsystemet skulle kunna användas för förbättrad kontroll av regelverket kring cabotagetransporter och även vägdelen av kombinerade transporter. Vid en analys av vilket alternativ som är lämpligast att använda, informationen från systemet för uttag av skatt eller från kontrollsystemet, måste hänsyn tas till i vilken utsträckning de möjliga lösningarna utgör ett intrång i den personliga integriteten. Vidare måste beaktas vilka för- och nackdelar de olika alternativen innebär.

8.6.2 Personlig integritet och förbättrade möjligheter till kontroll

Om informationen från något av systemen ska användas för kontroll av cabotagereglerorna får detta inte innebära ett större intrång i trafikanternas personliga integritet än vad som är nödvändigt. Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen ska var och en gentemot det allmänna vara skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Uttrycket ”enskildes personliga förhållanden” har samma innebörd som i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (prop. 2009/10:80 s. 177 och s. 250). Med begreppet ”enskilda” avses fysiska personer och privaträttsliga juridiska personer. Juridiska personer har inte några ”personliga förhållanden” utan omfattas bara av sekretess till skydd för ekonomiska förhållanden (prop. 2008/09:150 s. 349 och prop. 1979/80:2 del A s. 84 och 190). Som exempel på åtgärder som kan innebära övervakning anges i förarbetena (prop. 2009/10:80 s. 178 ff.) bl.a. trafikövervakning för att ta ut trängselskatt.

Skyddet mot intrång får begränsas i lag men endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem (2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen). För den som inte är svensk medborgare får skyddet mot intrång begränsas genom lag utan att de förutsättningar som anges i

2 kap. 21 § regeringsformen är uppfyllda (2 kap. 25 § regeringsformen).

I förarbetena till bestämmelsen i 2 kap. 6 § regeringsformen (prop. 2009/10:80 s. 185) anges att det är förenat med svårigheter att peka ut vilka specifika företeelser som är av sådant slag att de innebär ett betydande intrång i integriteten. Vad som utgör ett betydande integritetsintrång måste bedömas utifrån de samhällsvärderingar som råder vid varje givet tillfälle. Dessa kan påverkas av en rad omständigheter, inte minst av den fortsatta tekniska utvecklingen men även av andra förhållanden i vår omvärld. Vidare anges (s. 250) att vid bedömning av vilka åtgärder som kan anses utgöra ett ”betydande intrång” ska både åtgärdens omfattning och arten av det intrång åtgärden innebär beaktas. Även åtgärdens ändamål och andra omständigheter kan ha betydelse vid bedömningen. Bestämmelsen omfattar endast sådana intrång som på grund av åtgärdens intensitet eller omfattning eller av hänsyn till uppgifternas integritetskänsliga natur eller andra omständigheter innebär ett betydande ingrepp i den enskildes privata sfär (prop. 2009/10:80 s. 250).

Den personliga integriteten skyddas också enligt den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Enligt artikel 8 har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Denna rättighet får inte inskränkas av det allmänna annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till vissa närmare angivna ändamål. Av 2 kap. 19 § regeringsformen framgår att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

Systemet för uttag av skatt innebär att ombordenheten kontinuerligt registrerar var ett tungt fordon befunnit sig vid en viss tidpunkt. Därigenom skulle det kunna vara möjligt för avgiftsupptagaren att följa fordonens förflyttningar i landet, dock inte i realtid. Detta beror dock på hur systemet utformas och vilken information som vidarebefordras till avgiftsupptagaren. I exempelvis det föreslagna nederländska systemet hanteras informationen om fordonens position och förflyttningar i princip enbart av betalningsförmedlaren.

I vissa fall krävs det emellertid att avgiftsupptagaren tar del av vissa sådana uppgifter, såsom för stickprovskontroller för att kontrollera att betalningsförmedlaren beräknat vägtullen korrekt och

vid misstänkt överträdelse.⁴⁰ I propositionen *Genomförande av direktivet om elektroniska vägtullssystem* (prop. 2021/22:118) föreslås författningsändringar som genomför EETS-direktivet. Enligt den i propositionen föreslagna 7 § 8 i lagen (2013:1164) om elektroniska vägtullssystem ska en EETS-betalningsförmedlare ge en avgiftsupptagare den information som behövs för att kunna beräkna och ta ut en vägtull eller för att kontrollera EETS-betalningsförmedlarens beräkning av den vägtull som tas ut av en EETS-väganvändare. I kommissionens genomförandeförordning (EU) 2020/204 av den 28 november 2019 om detaljerade skyldigheter för leverantörer av vägtulltjänster i Europeiska systemet för elektroniska vägtulltjänster (EETS), minimiinhåll i EETS-områdesdeklarationen, elektroniska gränssnitt och krav för driftskompatibilitetskomponenter, och om upphävande av beslut 2009/750/EG artikel 2.4 anges att om inte annat avtalats ska EETS-leverantören förse avgiftsupptagaren med följande information, som krävs för att tillämpa vägtullen på EETS-användarnas fordon, eller för att göra det möjligt för avgiftsupptagaren att kontrollera beräkningen av den vägtull som EETS-leverantören tillämpar på EETS-användarnas fordon:

- a) Numret på registreringsskylten på EETS-användarens fordon, inklusive nationalitetsmärkets landsbeteckning.
- b) En identifieringskod för EETS-användarens konto.
- c) En identifieringskod för fordonsutrustningen, om denna används i ett EETS-område.
- d) De parametrar för klassificering av fordon som krävs för att fastställa tillämplig taxa.

Informationen från systemet för uttag av skatt (som lämnas enligt artikel 5.7 i EETS-direktivet) innehåller emellertid inga uppgifter om fordonets ägare (som i många fall är en juridisk person) och inte heller någon information som kan härledas till fordonets förare. Samtidigt anses registreringsnummer och fordonsidentifieringsnummer utgöra personuppgifter om fordonets ägare är en fysisk person. När det gäller svenskregistrerade fordon innehåller vägtrafikregistret uppgift om ägare. Det är emellertid endast utländska företag som kan begå överträdelser av cabotagebestämmelserna i Sverige. För

⁴⁰ Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2021b) s. 49.

utländska fordon saknas i regel information om ägare. Det är därför inte alltid möjligt att koppla registreringsnumret till fordonsägaren. Detta innebär att avgiftsupptagaren genom informationen som regel inte kan kartlägga hur enskilda individer förflyttat sig. Däremot kan det finnas en risk att sådan kartläggning kan göras i de fall avgiftsupptagaren har tillgång till uppgift om fordonsägare (och denne är en fysisk person). I Nederländerna har bedömningen gjorts att det föreslagna vägtullssystemet innebär ett stort intrång i lastbilschaufförernas privatliv.⁴¹ Utredningen anser att användningen av informationen från systemet för uttag av skatt möjligen skulle kunna utgöra ett betydande intrång i den personliga integriteten. Frågan är om detta integritetsintrång står i rimlig proportion till den nytta i form av ökade möjligheter till förbättrad kontroll av cabotagetransporter som behandlingen innebär.

I såväl det belgiska som det kommande nederländska systemet får vägtullsuppgifterna inte användas för andra ändamål än de ändamål som uppgifterna samlades in för. Det kan enligt utredningens mening inte vara proportionerligt att använda all information om tunga lastbilers position och rörelsemönster från systemet för uttag av skatt för att förbättra kontrollen av cabotagetransporterna. Frågan är dock om bedömningen blir en annan om endast vissa delar av denna information tillåts användas för förbättrad kontroll. I Tyskland har i maj 2021 beslutats om en lagändring som gör det möjligt att använda uppgifter från vägtullssystemet för att kontrollera misstänkta överträdelser av cabotagereguleringen.⁴² Det är dock inte alla uppgifter från vägtullssystemet som får användas utan endast uppgifter om fordonets registreringsnummer, plats och tidpunkt för betalning av vägtull och positionsdata för ombordenheten avseende det första vägsegmentet efter att fordonet körde in i landet och för det sista segmentet innan fordonet lämnade landet för att bestämma plats och tidpunkt för gränspassager avseende fordon som är registrerade i en medlemsstat i EU eller i EES. Användningen av vägtullsuppgifter för detta ändamål är dock begränsad i tiden och gäller endast t.o.m. den 31 december 2025. Detta eftersom det bedöms att alla fordon i internationell trafik därefter kommer att vara utrustade med smart färdskrivare version 2 som automatiskt registrerar gränspassager, vilket

⁴¹ Autoriteit persoonsgegevens (2019) s. 2 och 4.

⁴² Zweites Gesetz zur Änderung mautrechtlicher Vorschriften hinsichtlich der Einführung des europäischen elektronischen Mautdienstes vom 08. Juni 2021, BGBl 2021, 1603, Artikel 2.

innebär att användningen av vägtullsuppgifterna inte längre behöver användas i kontrollsyfte. Det förtjänar dock att nämnas att den tyska dataskyddsmyndigheten har kritiserat lagändringen och betraktat den som ett trendbrott jämfört med tidigare då uppgifterna var strikt öronmärkta för vägtullssystemet. Användningen av vägtullsuppgifterna på detta sätt har enligt den tyska dataskyddsmyndigheten inte längre något att göra med det ursprungliga syftet för vilket det samlades in.⁴³

Om endast begränsade uppgifter från systemet för uttag av skatt används i syfte att förbättra kontrollen av cabotagetransporter bör enligt utredningens mening integritetsinfrånget stå i rimlig proportion till den nytta de ökade möjligheterna till kontroll skulle innebära. Uppgifterna kan begränsas på liknande sätt som i Tyskland och ha till syfte att utvisa tid och plats för utländska fordons gränspassager. Beroende på hur systemet utformas och vilken information som avgiftsupptagaren får del av kan dessa uppgifter behöva inhämtas från betalningsförmedlaren enbart i syfte att möjliggöra förbättrad kontroll av cabotagetransporter. Detta eftersom uppgifter om utländska fordons gränspassager inte behövs för att beräkna eller fatta beslut om avståndsbaserad skatt.

Kontrollsystemet innebär att alla tunga lastbilar (över 3,5 ton) som passerar en kontrollstation kommer att fotograferas och samtidigt kommer fordonets ombordenhet att läsas av. För att informationen från kontrollsystemet ska kunna användas i syfte att förbättra kontrollen av cabotagetransporter förutsätter detta, vilket ovan nämnts, dock att uppgifterna om passagera sparas även ifall då någon överträdelse av regelverket kring den avståndsbaserade skatten inte misstänks. Det kan ifrågasättas om det är proportionerligt att samla in och lagra uppgifter om samtliga tunga fordons passage av kontrollstation i syfte att kontrollera eventuella framtida överträdelser av cabotagereguleringen. Samtidigt är det inte fråga om att följa fordonens förflyttningar, varken i realtid eller i efterhand. Genom att det registreras var ett tungt fordon befunnit sig vid en viss tidpunkt (passagen av kontrollstationen) skulle det genom kontrollsystemet, till skillnad från informationen från systemet för uttag av skatt, endast gå att få viss information om hur ett tungt fordon punktvis förflyttat

⁴³ BfDI (2021), jfr prop. 2018/19:33 s. 109 där följande anges: Ändamålet med behandlingen av personuppgifter måste bestämmas redan när personuppgifterna samlas in och ett ändamål kan inte utan vidare läggas till i efterhand.

sig i landet. Kontrollerna är emellertid inriktade på fordonet och dess ägare (som i många fall är en juridisk person) och inte på förarna av fordonet, vilket innebär att det inte rör sig om en kartläggning av hur enskilda individer (punktvis) förflyttat sig. I vissa fall kan dock föraren och fordonets ägare vara en och samma person, t.ex. i fråga om enmansåkerier som bedrivs som enskild näringsverksamhet.

Vid bedömningen av risken för intrång i den personliga integriteten bör, avseende båda systemen, beaktas att det är fråga om yrkeschaufförer, vilket medför att uppgifterna om deras förflyttningar bör vara mindre känsliga än om det hade rört sig om privatpersoner.⁴⁴ Lastbilsförare är också vana att få sitt körbeteende registrerat via färdskrivaren. Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att varken användningen av begränsade delar av informationen från systemet för uttag av skatt eller informationen som kan erhållas från kontrollsystemet, för att kontrollera andra regelverk avseende yrkes trafik på väg, innebär ett större intrång i trafikanternas personliga integritet än vad som är nödvändigt.

I artikel 5 i dataskyddsförordningen finns ett antal grundläggande principer som gäller vid all personuppgiftsbehandling. Bland dessa principer kan nämnas principen om ändamålsbegränsning som anger att personuppgifter ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare ska behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Vidare ska uppgifterna enligt principen om uppgiftsminimering vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas.

En fråga som uppkommit i diskussionerna kring att använda ett avståndsbaserat system och den inkomna informationen även för kontroll av andra regelverk på yrkestrafikområdet är om det är möjligt att behandla personuppgifter för flera olika ändamål. Utredningen kan inte se att det finns något hinder mot detta förutsatt att samtliga ändamål uppfyller kraven i dataskyddsförordningens artikel 6 om laglig behandling av personuppgifter och att bl.a. ovan nämnda principer beaktas. Det finns inga bestämmelser i eurovinjett-direktivet som reglerar hur uppgifter i ett vägtullssystem får användas och utredningen har redan analyserat personuppgiftsbehandlingen i förhållande till artikeln om dataskydd i EETS-direktivet.

Om informationen från systemet för uttag av skatt eller kontrollsystemet för avståndsbaserad skatt ska kunna användas även för

⁴⁴ Jfr Europeiska kommissionen (2014) s. 64 och 70.

kontroll av exempelvis cabotage bör detta framgå i den kommande regleringen så att den blir tydlig och personuppgiftsbehandlingen kan förutses. Om så inte sker och ändamålet med personuppgiftsbehandlingen i den kommande regleringen begränsas till exempelvis uttag, verkställighet och kontroll av det nya systemet kan informationen användas för andra ändamål endast i undantagsfall (artikel 5.1b och 6.4 dataskyddsförordningen).

8.6.3 För- och nackdelar med användningen av informationen från systemet för uttag av skatt respektive kontrollsystemet

Frågan är då vilka för- och nackdelar som finns med att använda informationen från skattesystemet respektive från kontrollsystemet.

Uppgifterna som kommer in från ombordenheten kan ge information om de platser fordonet passerat och om gränspassage. Till skillnad från informationen från kontrollsystemet bör informationen från skattesystemet vara mer tillförlitlig. Detta eftersom informationen från kontrollsystemet förutsätter att fordon passerar de kontrollstationer som kommer att placeras bl.a. vid Sveriges gränser, men som inte kommer att täcka varje gränsövergång. Såvitt utredningen erfar är det inte möjligt att placera kontrollstationerna precis vid gränsen eftersom Sverige inte kan ställa krav på att ett utländskt fordon ska vara utrustat med en ombordenhet redan vid gränsen. Uppgifterna om gränspassage som skulle kunna fås från kontrollsystemet kommer därför inte att vara fullständiga. Det kan därför finnas en möjlighet att köra in och ut ur landet utan att fotograferas vid en kontrollstation och en förare skulle kunna hävda att denne åkt ut ur landet vid en gränspassage utan kontrollstation. Risken för detta beror på var i Sverige fordonet rört sig och var kontrollstationerna kommer att placeras.

Uppgifter från systemet för uttag av skatt (ombordenheten) om gränspassage och var i landet ett fordon befunnit sig innebär inte att man får tillgång till uppgift om innehavare för de fordon som berörs. I det hänseendet är dock situationen densamma för uppgifter som inhämtas genom kontrollsystemet. Samtidigt kan lämpligheten i att använda information från ett system som införs för att ta ut skatt av såväl svenska som utländska fordon till att även kontrollera att dessa fordon uppfyller andra regelverk på yrkestrafikområdet

ifrågasättas. Detta eftersom det kan medföra att tilliten till skattesystemet urholkas och en risk för minskat förtroende för berörda myndigheter om transportföretagen upplever att uppgifter om dem som inhämtas i syfte att ta ut skatt även används för att övervaka fordons rörelsemönster och kontrollera deras allmänna regelefterlevnad (övervakningssystem, ”big brother”). Detta skulle tala för att använda informationen från kontrollsystemet. Samtidigt skulle troligen antalet kontrollstationer i landet behöva vara fler om informationen från kontrollsystemet även ska användas för kontroll av cabotagetransporter jämfört med om kontrollsystemet endast ska användas för kontroll av ett nytt avståndsbaserat system för uttag av skatt. Detta eftersom kontrollstationerna då måste täcka de viktigaste gränspassagerna där tunga fordon kör in och ut ur Sverige. Därigenom kan alternativet att använda informationen från kontrollsystemet troligen bli något mer kostsamt än att använda informationen från systemet för uttag av skatt.

Oavsett vilken informationen som ska användas för kontroll av andra regelverk, men särskilt när det gäller informationen från skattesystemet, är det av vikt att regleringen är tydlig och att åkerierna och förarna kan förutse på vilket sätt uppgifterna kan komma att användas. Om informationen från uttag av skatt ska användas är det ur integritetssynpunkt nödvändigt att begränsa vilka uppgifter som får användas på det sätt som gjorts i den tyska regleringen. Detta för att undvika en kartläggning av enskildas rörelsemönster och för att se till att intrånget i den personliga integriteten inte blir för stort i förhållande till nyttan av en förbättrad kontroll av cabotageregulverket.

8.6.4 Slutsatser

Utredningen har ovan redogjort för de risker ur integritetssynpunkt samt de för- och nackdelar användningen av informationen från systemet för uttag av skatt respektive kontrollsystemet kan medföra. Utredningen har att ta ställning till vilken information som bör användas för att uppnå det eftersträvade syftet – dvs. förbättrade möjligheter till kontroll av cabotagetransporter – men som samtidigt minimerar risken för intrång i den personliga integriteten.

Enligt utredningens mening bör informationen från skattesystemet användas eftersom denna är tillförlitlig och mer heltäckande.

Samtidigt måste beaktas att en sådan användning i exempelvis Belgien och Nederländerna inte bedömts vara aktuell. Om endast uppgifterna om tid och plats för fordonens gränspassage samt registreringsnummer eller fordonsidentifieringsnummer tillåts användas i kontrollsyfte bör det intrång i den personliga integriteten som användningen medför uppvägas av de positiva effekter som kan uppnås genom ökade möjligheter att upptäcka olaga cabotagetransporter, vilket i sin tur kan bidra till att skapa ordning och reda på vägarna och mer rättvisa konkurrensvillkor. En sådan användning av uppgifterna från systemet för uttag av skatt utgör enligt utredningens mening därmed ett proportionerligt ingrepp i den enskildes personliga integritet. Dessutom skulle en användning av samtliga uppgifter från systemet för uttag av skatt enligt utredningens mening inte innebära att möjligheterna till förbättrad kontroll av cabotagetransporter skulle öka nämnvärt jämfört med om endast ovan angiven begränsad information används.

Det måste dock göras en bedömning av hur stora effektivitetsvinster som detta skulle kunna medföra. De flesta fordon i internationell trafik kommer om några år att vara utrustade med de nya smarta färdskrivarna (smarta färdskrivare version 2), som automatiskt registrerar gränspassager. Den information om gränspassager som ska registreras och lagras i färdskrivaren är information om det land som fordonet lämnar, det land som fordonet anländer till samt den position där fordonet passerar gränsen. Vidare ska bl.a. datum och tidpunkt registreras tillsammans med länder och position.⁴⁵ Därigenom kommer det i färdskrivarna finnas uppgifter bl.a. om när och var fordon passerar gränsen.

De nya reglerna om färdskrivare som införs genom mobilitetspaketet innebär också att det ska registreras varje gång fordonet utför lastnings- eller lossningsoperationer (artikel 8.1 jämförd med artikel 5 i färdskrivarförordningen). Förändringen bör innebära att det blir lättare att kontrollera antalet cabotagetransporter som utförs.⁴⁶ Det kan därför ifrågasättas om det integritetsintrång som användningen av uppgifterna från systemet för uttag av skatt kom-

⁴⁵ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2021/1228 av den 16 juli 2021 om ändring av genomförandeförordning (EU) 2016/799 vad gäller krav för konstruktion, provning, installation, drift och reparation av smarta färdskrivare och deras komponenter, punkt 14 h.

⁴⁶ Uppgifter från färdskrivaren får användas i syfte att kontrollera efterlevnaden av gods-förordningen, se artikel 2.1 och 2.4 i förordning (EU) 2020/1055. Enligt skäl 23 till den förordningen bör vägkontroller utgå från transporthandlingar och, om sådana är tillgängliga, färdskrivardata.

mer att innebära kan anses vara proportionerligt efter den tidpunkt de smarta färdskrivarna version 2 har införts fullt ut. I Tyskland har, som redogjorts för ovan, användningen av vägtullsuppgifterna i kontrollsyfte begränsats i tiden just med anledning av införandet av smarta färdskrivare version 2.

Det bör i detta sammanhang framhållas att färdskrivarförordningen inte tillåter att dessa uppgifter om gränspassage och lastnings- eller lossningsoperationer överförs till kontrollmyndigheterna via fjärravläsning. De uppgifter som får fjärravläsas och som därmed utbyts vid kommunikation mellan färdskrivaren och kontrollmyndighetens utrustning ska vara begränsade till vad som krävs för genomförandet av riktade vägkontroller av fordon med potentiellt manipulerade färdskrivare eller färdskrivare som missbrukas. Det rör sig bl.a. om senaste försöket till säkerhetsöverträdelse, sensorfel och körning utan giltigt kort (artikel 9.4 färdskrivarförordningen).⁴⁷ Det kan enligt utredningens bedömning därför vara mer effektivt att använda uppgifterna om gränspassage från systemet för uttag av skatt i syfte att förbättra möjligheterna att göra urval till kontroll av cabotage-regelverket än att använda kontroller av information från smarta färdskrivare, som inte kan överföras via fjärravläsning. Sverige är också en av de medlemsstater inom EU som har förhållandevis stor andel cabotagetransporter⁴⁸, även om dessa transporter utgör en förhållandevis liten del av de totala lastbilstransporterna i Sverige⁴⁹.

⁴⁷ Artikel 9.4 listar följande uppgifter: senaste försöket till säkerhetsöverträdelse, det längsta avbrottet av strömtillförseln, sensorfel, fel i rörelsedata, konflikt i fordonets rörelsedata, körning utan giltigt kort, isättning av kort under körning, data om tidsinställning, kalibreringsuppgifter inbegripet tidpunkter för de två senaste kalibreringarna, fordonets registreringsnummer, den hastighet som registrerats av färdskrivaren, överskridande av den maximala körtiden.

⁴⁸ Eurostat (2021a).

⁴⁹ Trafikanalys (2018b) s. 15.

8.7 Anpassning av teknik och administration till bestämmelser om skydd för personlig integritet samt offentlighet och sekretess

8.7.1 Inledning

Av kommittédirektiven framgår att för att skapa bästa förutsättningar att uppnå det eftersträvade syftet att bidra till förbättrad kontroll av andra regelverk på yrkestrafikområdet, är det viktigt att funktion och administration av det tekniska kontrollsystemet och systemet för uttag av skatt redan från början utformas med utgångspunkt även i de behov som sådan kontroll medför. Det finns därför anledning att i ett tidigt skede utreda hur teknik och administration bäst anpassas till gällande svensk och EU-rättslig lagstiftning, såsom bestämmelser om skyddet av den personliga integriteten samt offentlighet och sekretess. Vidare bör analyseras vilka ändringar i gällande lagstiftning som skulle kunna göras för att, ur ett juridiskt perspektiv, underlätta de möjligheter till kontroll av andra regelverk på yrkestrafikområdet som skapas genom de nya tekniska systemen och informationen som kommer in genom dessa.

Utredningen har ovan i viss mån berört dessa frågeställningar, men har inte analyserat vilka regeländringar som skulle kunna bli aktuella. I detta avsnitt kommer utredningen att närmare analysera utformningen av teknik och administration utifrån bl.a. bestämmelser om offentlighet och sekretess och skyddet av den personliga integriteten och vilka ändringar eller tillägg i gällande författningar som kan bli aktuella.

Eftersom utredningens uppdrag avseende det nya miljöstyrande systemet är begränsat och inskränker sig till vissa frågeställningar rörande ett nytt avståndsbaserat system är det inte möjligt att fullt ut analysera vilka ändringar och tillägg i gällande författningar som kan bli aktuella. När den slutliga utformningen av ett nytt svenskt avståndsbaserat system ska avgöras kommer sannolikt både Nederländerna och Danmark att ha kommit långt i arbetet med att införa nya avståndsbaserade system. De överväganden och bedömningar som har gjorts i dessa länder kan vara värdefulla i arbetet med det nya avståndsbaserade systemet. Dessutom går den tekniska utvecklingen på området snabbt framåt och det är av yttersta vikt att vid utformningen av det nya avståndsbaserade systemet beakta den kun-

skap som t.ex. leverantörer av vägtullssystem besitter avseende tekniken avseende såväl skatteuttag som kontroll i sådana system. Detta bl.a. eftersom utformningen av vissa delar av systemet, såsom differentieringen av skatten, behöver vara möjliga att genomföra tekniskt, men även för att kunna bedöma kostnaderna för det nya systemet. Såvitt utredningen erfar har t.ex. kostnaderna för hårdvaran, såsom ombordenheterna och kontrollsystemets kamerautrustning, sjunkit kraftigt de senaste åren.

8.7.2 Utredningens överväganden rörande systemet för uttag av skatt

Bedömning: Kartpassningen och beräkningen av den avståndsbaserade skatten bör göras centralt hos avgiftsupptagaren, dvs. Transportstyrelsen.

Inledning

Av kommittédirektiven framgår att frågan om vilken teknisk och administrativ lösning som bör väljas för uttag av skatt inom det nya miljöstyrande systemet inte ingår i utredningens uppdrag. Vidare framgår att de analyser som ska genomföras inom ramen för utredningen bör utgå från att systemet för att ta ut skatten inom ett avståndsbaserat system bygger på ett elektroniskt avläsningsförfarande med satellitpositionering som teknisk lösning för skatteuttaget. En utgångspunkt enligt kommittédirektiven bör även vara att skatten tas ut med hjälp av en marknadsmodell där privata aktörer (tjänsteleverantörer) förser de skattskyldiga med godkänd fordonsutrustning och mäter väganvändningen samt vidarebefordrar väganvändningsinformationen till Transportstyrelsen som fattar beslut för Skatteverkets räkning. Utredningen analyserar nedan hur beräkningen av den avståndsbaserade skatten bör utformas bl.a. med hänsyn till integritetsaspekter men även ur kostnads-, effektivitets- och rättssäkerhetssynpunkt. Behandlingen av personuppgifter analyseras vidare i avsnitt 8.7.4.

En centraliserad tjänst för kartpassning och beräkning av den avståndsbaserade skatten

Det nya avståndsbaserade systemet för uttag av skatt kommer således baseras på att en satellitbaserad ombordenhet blir obligatorisk i alla tunga lastbilar och att denna enhet kontinuerligt registrerar fordonets position. Det rör sig således om användning av lokaliseringsteknik, som gör det möjligt att spåra fordonen, och i förlängningen förarna. Såväl Europeiska datatillsynsmannen som den s.k. artikel 29-gruppen har tidigare betonat att behandlingen av lokaliseringssuppgifter är en särskilt känslig fråga som berör centrala ting som friheten att kunna röra sig anonymt, där det krävs särskilda skyddsåtgärder för att förhindra att enskilda individer övervakas och att uppgifter används på felaktigt sätt.⁵⁰ Lokaliseringssuppgifter har således ansetts utgöra en känslig fråga men uppgifterna utgör inte s.k. känsliga personuppgifter enligt dataskyddsförordningen.⁵¹

Systemet innebär att det kontinuerligt samlas in uppgifter om fordonens position och förflyttningar, vilket kan innebära en risk för kartläggning av enskildas rörelsemönster. Hur stor denna risk är beror på var/hos vem de olika delarna i processen för skatteuttag utförs. I ett elektroniskt vägtullssystem finns det, såsom framgår av avsnitt 3.3 tre huvudsakliga aktörer, avgiftsupptagaren (för Sveriges del kommer det vara Transportstyrelsen⁵²), betalningsförmedlaren och väganvändaren (åkaren).⁵³ Ombordenheten samlar in positions- och tidsdata. Utifrån de registrerade positionerna fastställs genom s.k. kartpassning (map-matching) var i vägnätet ett fordon befinner sig med hjälp av en digital karta över vägnätet. Därigenom omvandlas positionerna till en färdväg och det kan fastställas vilka vägsegment som använts och vilken taxa som är tillämplig. Utifrån dessa uppgifter beräknas skattebeloppets storlek. Kartpassningen kan utföras

⁵⁰ Europeiska datatillsynsmannen (2010), punkt 45 och Article 29 Data Protection Working Party (2005).

⁵¹ Artikel 9 i dataskyddsförordningen reglerar s.k. känsliga personuppgifter.

⁵² Regeringen har i propositionen *Genomförande av direktivet om elektroniska vägtullssystem* föreslagit att Transportstyrelsen ska utses till avgiftsupptagare på allmän väg (prop. 2021/22:118 s. 34 och 35). I dagsläget är det Trafikverket som är avgiftsupptagare, 3 § första stycket förordningen (2014:59) om elektroniska vägtullssystem.

⁵³ Om det inte är fråga om det elektroniska europeiska systemet för den elektroniska vägtullstjänsten (EETS) kan det även finnas tjänsteleverantörer som inte är betalningsförmedlare, jfr exempelvis de s.k. toll declaration operators (TDOs) i det ungerska vägtullssystemet HU-GO, som endast tillhandahåller ombordenheter som registrerar väganvändningen, se 4icom, Steer Davies Gleave (2015) s. 19 och 20.

antingen i fordonet, hos betalningsförmedlaren eller hos avgiftsupptagaren.

Här spelar ombordenhetens tekniska utformning roll. Generellt har man i vägtullssammanhang tagit upp två typer av ombordenheter; de som använder s.k. tjocka klienter och de som använder s.k. tunna klienter.

I ombordenheter som använder en s.k. tjock klient (nedan tjock ombordenhet) görs kartpassningen och beräkningen av skatten direkt i ombordenheten, vilket innebär att tids- och positionsdata stannar i fordonet. Detta har ansetts utgöra en fördel i integritetssynpunkt och därför har tjocka klienter förespråkats av International Working Group on Data Protection in Telecommunications i Report and Guidance on Road Pricing, den 13 mars 2009 (Sofia Memorandum).⁵⁴ I yttrandet över det kommande vägtullssystemet för tunga lastbilar i Nederländerna förespråkar även den nederländska dataskyddsmyndigheten användningen av en s.k. tjock ombordenhet.⁵⁵ Det finns dock flera nackdelar med tjocka ombordenheter. Dessa ombordenheter använder en digital karta över vägnätet och när det beskattade vägnätet utökas eller taxorna ändras måste alla tjocka ombordenheter uppdateras innan de kan användas. Om en betalningsförmedlare erbjuder sina tjänster i flera länder med en och samma ombordenhet måste enheten förses med digitala kartor över flera länder. Detta kan medföra problem eftersom alla ombordenheter i praktiken inte kan förväntas ha minneskapacitet att lagra alla kartor.

Om ombordenheten i stället använder en s.k. tunn klient (nedan tunn ombordenhet), samlar enheten in positions- och tidsdata och skickar sedan över datan till betalningsförmedlaren. Kartpassningen och beräkningen av den avståndsbaserade skatten kan därefter göras antingen i betalningsförmedlarens system eller centralt i avgiftsupptagarens system. Användningen av tunna ombordenheter ökar därmed risken för en kartläggning av lastbilarnas rörelsemönster, men innebär samtidigt att uppdateringen av taxor eller det beskattade vägnätets storlek snabbt och enkelt kan göras antingen i betalningsförmedlarens eller avgiftsupptagarens system. Såvitt utredningen erfar är det främst tunna ombordenheter som används i befintliga elektroniska vägtullssystem i Europa. I det föreslagna systemet i Neder-

⁵⁴ International Working Group on Data Protection in Telecommunications (2009) s. 5.

⁵⁵ Autoriteit Persoonsgegevens (2019) s. 3, se även Tweede Kamer der Staten-Generaal (2021b) s. 58.

länderna är det upp till betalningsförmedlaren var kartpassningen sker, dvs. i ombordenheten eller i betalningsförmedlarens ”back office”.⁵⁶ Enligt utredningens mening bör även den svenska lagstiftningen vara teknikneutral och inte reglera exakt teknisk utformning av ombordenheten.

Riskerna med systemet är olika stor beroende på om kartpassningen sker hos betalningsförmedlaren eller hos avgiftsupptagaren. För att kunna utföra sina uppgifter inom ramen för den avståndsbaserade skatten bör det räcka att avgiftsupptagaren erhåller uppgifter om antal körda kilometer uppdelat på vägtyp och taxa. Ur integritetssynpunkt är det en fördel med om kartpassningen sker hos betalningsförmedlaren och endast aggregerade tids- och positionsdata (utöver information om olika fordonsparametrar) skickas till avgiftsupptagaren så att denna kan fastställa skattens storlek. Detta eftersom de olika faserna av skatteuttagsprocessen då delas upp mellan olika aktörer och avgiftsupptagaren inte behandlar samtliga uppgifter centralt i sitt system. En sådan lösning innebär att fordonsägaren kan välja betalningsförmedlare och därmed också välja vilken aktör som får hantera informationen om fordonens positioner. Denna information kan nämligen även ge möjligheter för betalningsförmedlaren att erbjuda mervärdstjänster, såsom möjligheten att på en karta följa lastbilarnas förflyttningar (eng. journey visualization).

Även om betalningsförmedlaren endast lämnar aggregerad information till avgiftsupptagaren, dvs. Transportstyrelsen, kommer denne i vissa fall behöva få tillgång till den rörelse- och positionsdata som lagras hos betalningsförmedlaren. Det rör sig dels om de fall då den skattskyldige har invändningar mot betalningen av den avståndsbaserade skatten, dels för att utföra stickprovskontroller för att kontrollera att betalningsförmedlaren beräknat skatten korrekt. Skatteverket skulle också kunna behöva få ta del av uppgifterna vid en eventuell revision.

Sammantaget kan integritetsaspekter tala för att uppgifter om fordonens position och förflyttningar som huvudregel stannar hos betalningsförmedlaren och endast aggregerad data lämnas till avgiftsupptagaren så att denna kan fastställa skattens storlek.

Det finns dock flera omständigheter som talar för att kartpassningen och beräkningen av vägtull ska göras centralt hos avgiftsupptagaren, dvs. att rådata om fordonens position ska skickas till avgifts-

⁵⁶ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2021b) s. 47.

upptagaren. En fördel är att beräkningen görs på samma sätt för alla väganvändare, vilket säkerställer en enhetlig beskattning av väganvändarna.⁵⁷ Om beräkningen i stället utförs av betalningsförmedlarna kan skatten för samma sträcka bli olika beroende på vilken betalningsförmedlare som användaren valt. Detta eftersom det är upp till betalningsförmedlaren hur beräkningen görs och denna kan bli olika beroende på vilka algoritmer och tekniska lösningar som betalningsförmedlaren valt att använda. Visserligen kan det uppställas krav på att betalningsförmedlarens tekniska system ska ha viss grad av noggrannhet avseende registrerade kilometer, vilket görs i t.ex. Belgien⁵⁸, men det går därigenom inte att säkerställa att beräkningen görs enhetligt för samtliga väganvändare.

En lösning med en centraliserad beräkning av vägtullen skulle också göra det enklare att genomföra en lösning för förbättrad kontroll av cabotagetransporter som bygger på information om gränspassager från systemet för uttag av skatt. Administrationen av den förbättrade kontrollen och även den lagtekniska utformningen skulle förenklas om avgiftsupptagaren får tillgång till rådata om fordonens position. Detta eftersom det annars måste ställas krav på betalningsförmedlaren att lämna vissa uppgifter (uppgifter om gränspassager, se avsnitt 8.6.2) till avgiftsupptagaren, trots att uppgiftslämnandet inte är nödvändigt för att kunna beräkna den avståndsbaserade skatten.

En EETS-betalningsförmedlare ska enligt artikel 5.7 i EETS-direktivet ge en avgiftsupptagare den information som behövs för att beräkna och tillämpa en vägtull för de fordon som betalningsförmedlaren har ett ansvar att förmedla betalning för. Avgiftsupptagaren ska även få all information som är nödvändig för att kontrollera beräkningen av den vägtull som betalningsförmedlaren fakturerar väganvändaren. Den mängd och typ av uppgifter som ska skickas till avgiftsupptagaren bör enligt skäl 16 i direktivet begränsas till ett strikt minimum. Uppgifter om gränspassager skulle lämnas enbart i syfte att förbättra kontrollen av cabotagetransporter. Det kan ifrågasättas om det är förenligt med EETS-direktivet att ställa ett sådant krav på betalningsförmedlaren i och med att uppgifterna inte utgör information som behövs för att beräkna och tillämpa en vägtull för de aktuella fordonen.

⁵⁷ Jfr Toll Collect (2021b) s. 25.

⁵⁸ Viapass (2016) s. 4 och 5.

Den svenska marknaden är dessutom relativt liten och perifer och kanske inte anses tillräckligt attraktiv för att locka till sig EETS-betalningsförmedlare som vill erbjuda sina tjänster. Enligt utredningens mening bör således särlosningar undvikas i det svenska systemet, dvs. lösningar som inte används i befintliga vägtullssystem i andra medlemsstater inom EU. Detta för att inte ytterligare minska möjligheterna till framväxt av en marknad för EETS-betalningsförmedlare i Sverige. Att ställa krav på att betalningsförmedlare ska lämna uppgifter till avgiftsupptagaren om utländska fordons gränspassager skulle möjligen kunna utgöra en sådan särlosning.

I och med regleringen i artikel 5.7 EETS-direktivet är det möjligt att införa en lösning där betalningsförmedlaren skickar rådata, dvs. uppgifter om fordonens position och förflyttningar, till avgiftsupptagaren som sedan utför kartpassning och beräkning av vägtullen. En sådan lösning skulle innebära att uppgifterna om gränspassager kan ”hämtas” ur dessa uppgifter utan att betalningsförmedlaren behöver åläggas en uppgiftsskyldighet. Denna lösning är dock mindre fördelaktig ur integritetssynpunkt eftersom avgiftsupptagaren då har tillgång till all information om fordonens förflyttningar; information som i vissa fall kan kopplas till fordonets ägare som kan vara en fysisk person. Samtidigt är det en lösning som blir allt vanligare i Europa. Tyskland kommer exempelvis att övergå till en sådan lösning efter att det under 2021 beslutades om en lagändring som innebär att betalningsförmedlarna fr.o.m. 2026 inte längre får utföra kartpassning och beräkning av vägtull. Dessa uppgifter kommer därefter att utföras centralt av Bundesamt für Güterverkehr (BAG) (som gett detta uppdrag till Toll Collect). Betalningsförmedlarna måste efter denna tidpunkt överföra all data avseende fordonens förflyttningar till BAG/Toll Collect, varpå uppgifterna måste raderas ur betalningsförmedlarnas system. Efter att BAG/Toll Collect har beräknat vägtullens storlek rapporteras dessa uppgifter tillbaka till betalningsförmedlarna så att dessa kan fakturera väganvändarna motsvarande belopp. Tyskland kommer således övergå till ett system med en tvingande, centraliserad kartpassningstjänst.⁵⁹ Även Danmark, som har planer på att införa ett kilometerbaserat vägtullssystem för tunga lastbilar fr.o.m. 2025, har för avsikt att använda en central tjänst för beräkning av vägtull.⁶⁰

⁵⁹ Toll Collect (2021).

⁶⁰ Zabic (2021).

Mot denna bakgrund anser utredningen att även Sverige bör välja att ha en centraliserad tjänst för kartpassning och beräkning av den avståndsbaserade skatten hos avgiftsupptagaren, dvs. Transportstyrelsen. Detta skulle, som ovan nämnts, göra det enklare att genomföra en lösning för förbättrad kontroll av cabotagetransporter som bygger på information om gränspassager från systemet för uttag av skatt. Valet av en centraliserad tjänst för kartpassning och beräkning innebär att det bör bli fråga om tunna ombordenheter. Med hänsyn till den snabba tekniska utvecklingen är det dock angeläget att lagregleringen i så stor utsträckning som möjligt är teknikneutral. Det bör därför inte uppställas några krav på vilken typ av ombordenhet som ska användas. Kravspecifikationen bör i stället rikta in sig på exempelvis vilken datakvalitet som betalningsförmedlaren måste uppfylla.

8.7.3 Utredningens överväganden rörande kontrollsystemet

Inledning

I enlighet med redogörelsen i avsnitt 8.3.4 kommer kontrollsystemet att bestå av kontrollstationer, fasta eller flyttbara, som via mikrovågsteknik kommunicerar med och läser av ombordenheten bl.a. för att kontrollera om ombordenheten verkligen används i rätt fordon och om den är påslagen. Kontrollstationerna är även utrustade med kameror för att detektera och klassificera fordonet och för automatisk nummerplåtsavläsning. Nedan analyseras kontrollsystemets utformning utifrån bl.a. bestämmelserna i kamerabevakningslagen (2018:200) och därefter hur kontrollsystemet skulle kunna utformas om alternativet att använda informationen från kontrollsystemet för att förbättra möjligheterna till kontroll av cabotagetransporter skulle införas. Behandlingen av personuppgifter analyseras vidare i avsnitt 8.7.4.

Användningen av kameror i kontrollsystemet

Bedömning: Användningen av kameror i kontrollsystemet utgör kamerabevakning och omfattas av kamerabevakningslagen. Kamerabevakningen bör undantas från kravet på tillstånd men något undantag från upplysning om kamerabevakning bör inte införas.

Användningen av kameror utgör kamerabevakning

En utgångspunkt i kommittédirektiven är att kontrollsystemet utgörs av kontrollstationer med bl.a. kamerautrustning. I Belgien (liknande lösning föreslås i Nederländerna) används flera olika typer av kameror för att fotografera och klassificera fordonen samt för att läsa av fordonens registreringsskyltar. Sedan det belgiska systemet togs i bruk har dock teknikutvecklingen gått framåt. Med dagens teknik kan det exempelvis vara tillräckligt med en enda enhet som innehåller all teknik som krävs (bl.a. kameror) för att detektera och klassificera fordonen, räkna antalet axlar samt läsa av registreringsskyltarna. Med tanke på den fortsatt snabba tekniska utvecklingen är det enligt utredningen inte möjligt att förutse hur kontrollsystemet kommer att utformas tekniskt. Det kan dock antas att kameror fortsatt kommer att behövas vid kontrollstationerna. All användning av kameror som innebär att någon personuppgift samlas in omfattas av dataskyddsförordningen och kompletterande nationell lagstiftning, såsom olika myndigheters registerförfattningar. Kamerabevakningslagen kompletterar dataskyddsförordningen och kan bli tillämplig under förutsättning att kameraanvändningen vid kontrollstationerna utgör kamerabevakning.

Med kamerabevakning avses bl.a. att en tv-kamera, ett annat optisk-elektroniskt instrument eller en därmed jämförbar utrustning, utan att manövreras på platsen, används på ett sätt som innebär varaktig eller regelbundet upprepad personbevakning, 3 § 1 kamerabevakningslagen. Av förarbetena till kamerabevakningslagen (prop. 2017/18:231 s. 41) framgår bl.a. följande. Begreppet personbevakning bör ges motsvarande innebörd som begreppet personövervakning i kameraövervakningslagen. Med detta avses att människor kan identifieras genom bevakningen. För att en möjlighet till identifiering ska anses föreligga

krävs att sådana kännetecken kan iakttas som gör att man utan större osäkerhet kan skilja de personer som iakttas från andra personer. Så är t.ex. fallet om hela personen eller personens ansikte syns tydligt. Även sådant som utmärkande klädsel, speciella kropps rörelser eller särskild kropps konstitution kan dock möjliggöra identifiering. Som utredningen konstaterar är begreppet personbevakning snävare än begreppet personuppgiftsbehandling. Detta innebär exempelvis att kameror som används i parkeringshus enbart för att läsa av bilars registreringsnummer inte omfattas av lagens tillämpningsområde.

I kamerabevakningslagen undantas viss kamerabevakning från tillståndsplikt. Det gäller bl.a. bevakning som Trafikverket bedriver vid en betalstation eller kontrollpunkt som avses i bilagorna till lagen (2004:629) om trängselskatt och som sker för att samla in uppgifter som behövs för att beslut om trängselskatt ska kunna fattas och för att kontrollera att sådan skatt betalas, eller vid en betalstation på allmän väg som används vid uttag av infrastrukturavgifter enligt lagen (2014:52) om infrastrukturavgifter på väg och som sker för att samla in uppgifter som behövs för att beslut om infrastrukturavgift ska kunna fattas och för att kontrollera att sådan avgift betalas. Av förarbetena till införandet av nämnda undantag (prop. 2003/04:145 s. 94) framgår att i samband med övervakningen inom ramen för trängselskattesystemet är det primära objektet fordonet och, till skillnad från vad som är fallet vid hastighetsövervakningen, räcker det således att fotografera fordonets registreringsskylt. Med hänsyn härtill torde risken för att överskottsinformation, t.ex. vem som är passagerare i ett fordon, fångas på en bild vara större vid hastighetsövervakningen än vid den kameraövervakning som är nödvändig inom ramen för trängselskattesystemet. Vidare är det typiskt sett mindre integritetskränkande att fotografera ett fordonets registreringsskylt än att fotografera föraren av ett fordon.

I fråga om kamerabevakning vid trängselskatt och infrastrukturavgifter har lagstiftaren således ansett att kamerorna omfattas av kamerabevakningslagen, och därigenom även uppfyller kriteriet personbevakning, trots att de endast tar upp ett litet område kring fordonens registreringsskyltar och inte på något sätt är ägnade, placerade eller i övrigt uppsatta för att kunna fånga människor på bild. Kontrollsystemet i det nya miljöstyrande systemet kommer innefatta användningen av olika typer av kameror. Precis som när det gäller trängselskattesystemet ska fordonet vara det primära objektet. Det räcker

dock inte att fotografera fordonets registreringsskylt eftersom det utifrån fotografierna exempelvis ska kunna kontrolleras om de fordonsparemetrar som finns angivna för fordonet⁶¹ stämmer överens med de som framgår av fotografierna. Dagensamerateknik är så pass utvecklad att det är möjligt att automatiskt räkna antalet axlar på ett fordon. Enligt utredningens mening finns det inte skäl att göra en annan bedömning avseende de kameror som kommer att ingå i kontrollsystemet för det nya miljöstyrande systemet än den bedömning som gjorts avseende trängselskattesystemet. Kamerorna används därmed på ett sätt som innebär personbevakning och eftersom användningen är varaktig är det fråga om kamerabevakning.

Kamerabevakningen bör undantas från kravet på tillstånd

Frågan är om kamerabevakningen inom det nya avståndsbaserade systemet bör undantas från kravet på tillstånd.

Till skillnad från när det gäller trängselskatten och infrastrukturavgifterna räcker det inte att fotografera fordonets registreringsskylt utan även fordonet kommer att behöva fotograferas. Samtidigt är kamerabevakningen inte inriktad på föraren, vilket är fallet när det gäller polisens hastighetsövervakning, utan fordonet. Eftersom det kommer vara nödvändigt att fotografera hela fordonet finns det dock en risk att föraren eller passageraren i ett fordon fångas på bild. Programvaror i kamerorna bör därför se till att personer som eventuellt fångas upp på bilderna görs oigenkännliga. Till skillnad från polisens hastighetsövervakning och den kamerabevakning som sker inom ramen för trängselskatte- och infrastrukturavgiftssystemen där alla vägtrafikanter kan beröras är det i det nya miljöstyrande systemet fråga enbart om förare av tunga fordon, dvs. yrkeschaufförer. Användning av kamerabevakning bör därför vara mindre integritetskränkande än den kamerabevakning som sker inom ramen för övrig

⁶¹ Jfr artikel 2.4 i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2020/204 av den 28 november 2019 om detaljerade skyldigheter för leverantörer av vägtulltjänster i Europeiska systemet för elektroniska vägtulltjänster (EETS), minimiinnehåll i EETS-områdesdeklarationen, elektroniska gränssnitt och krav för driftskompatibilitetskomponenter, och om upphävande av beslut 2009/750/EG där det framgår att EETS-leverantören, om inte annat avtalats, ska förse avgiftsupptagaren med information som krävs för att tillämpa vägtullen på EETS-användarnas fordon, eller för att göra det möjligt för avgiftsupptagaren att kontrollera beräkningen av den vägtull som EETS-leverantören tillämpar på EETS-användarnas fordon och då bl.a. de parametretr för klassificering av fordon som krävs för att fastställa tillämplig taxa (punkt d). Av artikel 2.5 i samma förordning framgår att EETS-leverantörerna ska ansvara för fasta parametretr för klassificering av fordon som är lagrade i fordonsutrustning eller i deras back office.

kamerabevakning som omfattas av undantag från tillståndsplikt inom vägtrafiken. Detta även med beaktande av att hela fordonet måste fotograferas. Utredningen anser således att kamerabevakningen bör undantas från kravet på tillstånd. Ett tillägg kommer således behöva göras i 9 § kamerabevakningslagen, som reglerar de fall då tillstånd till kamerabevakning inte krävs. Bestämmelsens fjärde punkt avser bevakning som Trafikverket bedriver, vilket kommer att gälla även den kamerabevakning som kommer att bli aktuell i det nya avståndsbaserade systemet. Lämpligen bör en ny punkt 4e införas som omfattar den bevakning som Trafikverket bedriver vid kontrollstationer och som sker för att samla in uppgifter som behövs för att kontrollera regelefterlevnaden avseende den avståndsbaserade skatten.

Ska undantag från upplysning om kamerabevakning göras?

Kamerabevakningslagen innehåller ett krav på att upplysning om kamerabevakning ska lämnas genom tydlig skyltning eller på något annat verksamt sätt. Om ljud kan avlyssnas eller tas upp vid bevakningen, ska en särskild upplysning lämnas om detta (15 §). Regelverket innebär också en rätt till information till den enskilde om den personuppgiftsbehandling som kamerabevakningen innebär. I förarbetena framhålls att det från integritetssynpunkt är viktigt att den som blir bevakad informeras om bevakningen på ett tydligt sätt. Att bevakningen är känd är enligt förarbetena också av avgörande betydelse för att den ska vara effektiv i brottsförebyggande syfte (prop. 2017/18:231 s. 88). Det vanligaste sättet att uppfylla kravet på upplysning är genom tydlig skyltning i direkt anslutning till den plats som kamerabevakas.

Vissa undantag från upplysningskravet och rätten till information görs i lagen. Upplysning behöver inte lämnas vid exempelvis automatisk hastighetsövervakning. Undantagen har tillkommit bl.a. med hänvisning till att integritetsintrånget i de aktuella fallen är begränsat och att själva syftet med övervakningen skulle motverkas genom ett ovillkorligt krav på upplysning (prop. 2017/18:231 s. 92 och bl.a. prop. 1989/90:119 s. 30).

Frågan är om undantag från upplysningskravet bör införas för den kamerabevakning som bedrivs vid kontrollstationerna inom det nya avståndsbaserade systemet.

När det gäller kamerabevakningen vid betalstationerna och kontrollpunkterna inom trängselskattesystemet har något undantag från upplysningskravet inte införts. I det sammanhanget har upplysningskravet framhållits som en omständighet som låg till grund för att kamerabevakning kunde accepteras och att bevakningen kunde undantas från kravet på tillstånd (prop. 2003/04:145 s. 94).

Undantaget för sådan kamerabevakning som bedrivs av Polismyndigheten vid automatisk hastighetsövervakning syftar till att undvika menlig inverkan på upptäckt, utredning eller lagföring av ett särskilt brott (prop. 2017/18:231 s. 93). I förarbetena framhålls att de uppgifter som samlas in när ett fordon har överskridit gällande hastighetsbegränsning sedan kan användas i en brottsutredning som omfattas av bestämmelserna om förundersökning i rättegångsbalken. Dessa bestämmelser innehåller bl.a. krav på att den som är skäligen misstänkt ska underrättas om misstanken och få ta del av det som har förekommit vid förundersökningen (prop. 2017/18:231 s. 93).

Kamerabevakningen vid kontrollstationerna sker för att upptäcka de som försöker undvika att betala avståndsbaserad skatt. I likhet med kamerabevakningen inom trängselskattesystemet rör det sig därmed om en bevakning av fiskal karaktär, till skillnad från kamerabevakningen vid automatisk hastighetsövervakning, som syftar till att upptäcka hastighetsöverträdelser, dvs. straffbara handlingar (jfr prop. 2003/04:145 s. 93). En upplysning om den kamerabevakning som bedrivs, såväl vid fasta som vid flyttbara kontrollstationer, skulle också kunna ha en viss avhållande effekt genom att förare av tunga fordon då blir medvetna om risken för upptäckt. Möjligheterna för en förare att hinna anpassa sin körning och undgå kontroll bedöms vara förhållandevis små eftersom upplysningen om kamera-bevakning bör kunna placeras vid, eller i nära anslutning till, kontrollstationen. Mot denna bakgrund saknas det skäl att införa ett undantag från upplysningskravet när det gäller kamerabevakningen vid kontrollstationerna inom ramen för det nya avståndsbaserade systemet.

Närmare om kamerabevakningen

Vid kontrollstationerna kommer kamerabevakning användas för att kontrollera regelefterlevnaden hos de fordon som passerar. Varje fordon som närmar sig en kontrollstation detekteras av kamerautrustningen vid kontrollstationen. Utrustningen vid kontrollstationen bör ha möjlighet att läsa av registreringsskyltar och klassificera fordonet. För det fall en differentiering av skatten utifrån fordonets antal axlar blir aktuell bör utrustningen därutöver kunna räkna antalet axlar på passerande fordon. I kontrollsystemet kommer uppgifter om fordon samlats in genom kamerabevakning, vilket redogjorts för ovan. Det är alltså fråga om det bildmaterial avseende ett fordon som bevakningskameran vid kontrollstationen har fångat, med tillhörande uppgift om tid och plats för passagen. Uppgifterna skulle kunna utgöra personuppgifter, se avsnitt 8.7.4 nedan. Bildmaterialet kommer att användas för att kontrollera efterlevnaden av regleringen avseende den nya avståndsbaserade skatten, såsom om ombordenheten verkligen hör till det aktuella tunga fordonet och om enheten är påslagen. Det är enligt utredningens mening inte möjligt att i dagsläget ta ställning till hur länge uppgifterna från kontrollstationerna bör lagras. Vissa överväganden i frågan kan dock göras.

Några fasta tidsgränser för lagring av uppgifter finns inte i dataskyddsförordningen. Dataskyddsförordningens princip om lagringsminimering (artikel 5.1 e) innebär dock att personuppgifter inte får förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas.

Inledningsvis kan konstateras att kamerabevakningen är inriktad på fordonet och inte dess förare eller passagerare. Såsom tidigare konstaterats kommer det vara nödvändigt att fotografera hela fordonet och det finns då en risk att föraren eller passageraren i ett fordon fångas på bild. Programvaror i kamerorna bör därför se till att personer som eventuellt fångas upp på bilderna görs oigenkännliga.

Om fordonet vid passage av kontrollstationen inte klassificeras som ett sådant tungt fordon som omfattas av den avståndsbaserade skatten bör uppgifterna som genererats vid passagen raderas omedelbart. Om det vid passagen framgår att de uppgifter om t.ex. antal axlar och viktklass som angetts för fordonet är korrekta bör fotografier som utvisar sådan information troligen kunna raderas. Om

någon misstanke om regelöverträdelse inte uppkommer vid den automatiska kontrollen som genomförs vid passage av en kontrollstation bör all data i princip omedelbart, eller inom några dagar, kunna raderas från systemet. Det är troligen endast om det finns misstanke om överträdelse eller om det uppstår oklarheter vid den automatiska kontrollen som uppgifterna kan behöva sparas och gå vidare för fortsatt kontroll.

Utredningens överväganden rörande alternativet att använda information från kontrollsystemet för förbättrad kontroll av cabotagetransporter

Utredningen har i avsnitt 8.6 föreslagit att informationen från systemet för uttag av skatt ska kunna användas för att förbättra möjligheterna till kontroll av cabotagetransporter. Utredningen har emellertid gjort bedömningen att det även är möjligt att använda informationen som kan inhämtas från kontrollsystemet för att förbättra möjligheterna till kontroll av cabotagetransporter. Det kan därför vara av vikt att analysera hur kontrollsystemet skulle kunna utformas utifrån en sådan alternativ lösning.

Om informationen från kontrollsystemet ska användas i syfte att förbättra möjligheterna till kontroll av cabotagetransporter krävs att systemets utformning avviker från den i det belgiska Viapass-systemet och det föreslagna systemet i Nederländerna. Kontrollsystemet i dessa länder är inriktad på att kontrollera bl.a. om de tunga fordon som passerar har en fungerande ombordenhet, om enheten hör till det aktuella fordonet, om ombordenheten är manipulerad och om det finns ett avtal med en betalningsförmedlare. Om någon misstanke om regelöverträdelse inte uppkommer vid denna kontroll raderas all data i princip omedelbart från systemet. Det är endast om det finns misstanke om överträdelse eller om det uppstår oklarheter vid den automatiska kontrollen som uppgifterna sparas och går vidare för fortsatt kontroll. Om informationen från kontrollsystemet skulle användas för att förbättra kontrollen av cabotagetransporter måste informationen om samtliga utländska tunga fordons passage av den första kontrollstation som passerar sedan fordonet kört in i landet sparas, oaktat om det finns någon konkret misstanke om regelöverträdelse. Eftersom större delen av dessa fordon sannolikt inte kommer att misstänkas för regelöverträdelser väger

integritetsintresset tungt.⁶² Dessutom är det av vikt ur integritetsynpunkt att fotografier och övrig registrerad information raderas omedelbart i kontrollstationen om ett fordon som passerar en kontrollstation inte omfattas av systemet (bl.a. fordon under 3,5 ton).

Utöver att information om samtliga tunga fordon som passerar en kontrollstation måste sparas kommer denna information att behöva lagras under viss tid, åtminstone tills fordonet har lämnat landet. I de fall misstanke om överträdelse av bestämmelserna om cabotagetransporter uppkommer med anledning av att fordonet bedöms ha överskridit tidsgränsen för sådana transporter måste uppgifterna lagras under en längre tid. Med tanke på att bestämmelserna om cabotagetransporter innebär en tidsgräns på sju dagar för utförande av cabotagetransporter bör en misstanke om regelöverträdelse rimligen uppkomma cirka tio dagar efter att fordonet kört in i landet. När samtliga cabotagetransporter utförts under vistelsen i Sverige, följer en karensperiod på fyra dagar innan ytterligare cabotagetransporter kan utföras inom landet med samma fordon. Uppgifterna kommer därmed behöva sparas åtminstone fyra dagar efter att fordonet lämnat landet.

Eftersom användandet av information som skulle kunna inhämtas från kontrollsystemet skulle innebära utvidgad och förlängd lagring av informationen kan det ifrågasättas om det kan anses vara informationen från kontrollsystemet för det avståndsbaseade systemet som används eller om det är det tekniska kontrollsystemet som i så fall används även för kontroll av cabotagetransporter. Utredningen föreslår i avsnitt 8.6 att delar av informationen från systemet för uttag av skatt ska användas för att förbättra möjligheterna till kontroll av cabotagetransporter. För det fall detta förslag skulle frångås anser utredningen att det inte är lämpligt att utvidga och förlänga lagringen av informationen från kontrollsystemet i syfte att möjliggöra att informationen ska kunna användas för att förbättra möjligheterna till kontroll av cabotagetransporter. Det vore i så fall bättre att införa ett separat kontrollsystem som används för flera olika ändamål och där uppgifterna lagras i olika stor omfattning och under olika lång tid beroende på ändamålet med behandlingen. En sådan lösning skulle enligt utredningens uppfattning vara lättare att genomföra med hänsyn till dataskyddsförordningens principer om ändamålsbegränsning och lagringsminimering.

⁶² Jfr resonemanget i SOU 2021:92 s. 370.

8.7.4 Behandling av personuppgifter

Bedömning: Behandlingen av personuppgifter i anslutning till uttag och kontroll av den avståndsbaserade skatten ska ske inom ramen för bestämmelserna i vägtrafikdatalagen (2019:369), såvitt avser Transportstyrelsens verksamhet, och lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, såvitt avser Skatteverkets verksamhet.

De uppgifter som behövs för att Transportstyrelsen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt en ny lag om avståndsbaserad skatt bör registreras i vägtrafikregistret. Bestämmelser om gallring av uppgifterna bör lämpligen föras in i vägtrafikdataförordningen (2019:382).

Skatteverket bör medges direktåtkomst till elektroniska handlingar i ärenden som avser fordonsrelaterade skatter enligt den lag som kommer att avse den nya avståndsbaserade skatten.

Skatteverket bör ansvara för att föra in vissa uppgifter i vägtrafikregistret som behövs för Transportstyrelsens handläggning och uppgifter om beslut som Skatteverket fattar enligt den lag som kommer att avse den nya avståndsbaserade skatten.

Regler om behandling av personuppgifter

Dataskyddsförordningen är den generella regleringen

Dataskyddsförordningen utgör fr.o.m. den 25 maj 2018 grunden för generell personuppgiftsbehandling inom EU. Dataskyddsförordningen är direkt tillämplig i varje medlemsstat. Förordningen kompletteras av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) samt sektorsspecifika registerförfattningar. Exempelvis regleras personuppgiftsbehandlingen på vägtrafikområdet, bl.a. behandlingen i vägtrafikregistret, i vägtrafikdatalagen (2019:369), förkortad VTDL, som innehåller bestämmelser om behandling av personuppgifter i Transportstyrelsens verksamhet inom det området. Vid behandling av personuppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet gäller lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Vissa bestämmelser i dessa lagar gäller även behandling av uppgifter om juridiska personer.

En behandling av personuppgifter som faller under dataskyddsförordningens tillämpningsområde får ske bara om det finns en rättslig grund för det. En sådan rättslig grund är att behandlingen av personuppgifter är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1 c). En annan rättslig grund är att behandlingen är nödvändig för att myndigheterna ska kunna utföra en uppgift av allmänt intresse (artikel 6.1 e). Grunden för behandlingen ska vara fastställd i unionsrätten eller i medlemsstaternas nationella rätt (artikel 6.3 första stycket).

Förutom att det ska finnas en rättslig grund måste all behandling av personuppgifter följa de principer som regleras i artikel 5.1 i dataskyddsförordningen. Enligt artikel 5.1 a ska personuppgifter behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade. I artikel 5.1 b regleras principen om ändamålsbegränsning som innebär att personuppgifter bara får samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Andra exempel är principen om uppgiftsminimering i artikel 5.1 c och principen om lagringsminimering i artikel 5.1 e.

På det brottsbekämpande området gäller i stället brottsdatalagen

Dataskyddsförordningen gäller inte för personuppgiftsbehandling som utförs av behöriga myndigheter i syfte att bl.a. förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller förebygga eller förhindra hot mot den allmänna säkerheten. Personuppgiftsbehandling som utförs av behöriga myndigheter för sådana syften regleras i stället genom 2016 års dataskyddsdirektiv. Direktivets fullständiga namn är Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF. Dataskyddsdirektivet har i huvudsak genomförts genom brottsdatalagen (2018:1177). Brottsdatalagen gäller för behandling av personuppgifter som behöriga myndigheter utför för vissa syften. De i lagen angivna syftena är att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller

lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet (1 kap. 2 § brottsdatalagen). Brottsdatalagen är subsidiär, vilket innebär att avvikande bestämmelser i andra lagar eller förordningar har företräde framför lagen. Avvikande bestämmelser av det slaget har samlats i särskilda registerförfattningar för behöriga myndigheter. För Polismyndigheten gäller t.ex. lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (polisens brottsdatalag). När Polismyndigheten behandlar personuppgifter för andra ändamål än de som angetts ovan gäller dataskyddsförordningen och dataskyddslagen med anslutande föreskrifter. Det är alltså ändamålet med behandlingen som avgör vilka regler som ska tillämpas.

Närmare om ändamålsbestämmelserna i vägtrafikdatalagen och lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Det är vanligt att man i författningar som reglerar myndigheters personuppgiftsbehandling delar upp ändamålen med behandlingen av personuppgifter i primära och sekundära. De primära ändamålen avser att tillgodose de behov som finns att behandla personuppgifter i de berörda myndigheternas egen verksamhet. De sekundära ändamålen reglerar i vilken utsträckning personuppgifter som myndigheten samlat in för ett primärt ändamål får behandlas för att lämnas ut till enskilda eller till andra myndigheter i syfte att tillgodose deras behov. Det är de primära ändamålsbestämmelserna som är styrande för bl.a. vilka uppgifter som får samlas in av myndigheterna. Uppgifter får inte samlas in för att behandlas endast för de sekundära ändamålen (jfr prop. 2018/19:33 s. 77 och prop. 2017/18:95 s. 58). Såväl vägtrafikdatalagen som lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet är uppbyggd på detta sätt.

I vägtrafikdatalagen utgår indelningen av ändamålsbestämmelserna från Transportstyrelsens huvudsakliga verksamhet på vägtrafikområdet, dvs. verksamheten som rör fordon, behörigheter, tillstånd och tillsyn. I 2 kap. 3 § VTDL regleras de primära ändamål för vilka personuppgifter får behandlas i Transportstyrelsens verksamhet som rör fordon. Enligt punkt 4 i bestämmelsen får personuppgifter behandlas om det är nödvändigt i Transportstyrelsens verksamhet avseende skatter, avgifter, ersättningar och premier som är hänförliga till ett fordon. Ändamålet gör det möjligt för Transportstyrelsen att

behandla personuppgifter för att utföra arbetsuppgifter som gäller t.ex. vägtrafikskatt i form av fordonsskatt och saluvagnsskatt, vägavgift, trängselskatt, felparkeringsavgift och bonus för klimatbonusbil.⁶³ De åtgärder som kan bli aktuella är bl.a. att utreda, bestämma, uppbära, redovisa, återbetala eller utbetala sådana skatter, avgifter, ersättningar och premier. Med uppbära avses att begära indrivning eller vidta andra åtgärder för verkställighet (prop. 2018/19:33 s. 205).

I 1 kap. 4 § lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet anges för vilka primära ändamål uppgifter får behandlas i beskattningsverksamheten. I stort sett hela Skatteverkets verksamhet inom beskattningsområdet omfattas av beskrivningen av de primära ändamålen. I 1 kap. 5 § finns bestämmelser om s.k. sekundära ändamål. De sekundära ändamålen reglerar i vilken utsträckning personuppgifter, som myndigheten samlat in för ett primärt ändamål, får behandlas för att lämnas ut till annan verksamhet inom den egna myndigheten, till enskilda eller till andra myndigheter för att tillgodose deras behov.

Kommer personuppgifter att behandlas inom ramen för det nya avståndsbaseade systemet?

Dataskyddsförordningen definierar, vilket framgår av avsnitt 8.4.1, en personuppgift som varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person (artikel 4.1). Behandling av uppgifter om t.ex. juridiska personer omfattas således inte av förordningen (jfr skäl 14 i förordningen). Registreringsnummer och fordonsidentifieringsnummer är att betrakta som personuppgifter t.ex. när uppgifterna är hänförliga till ett fordon vars registrerade ägare är en fysisk person (prop. 2018/19:33 s. 209). Såsom utredningen tidigare anfört kan det vara lämpligt att, åtminstone i ett inledningsskede, betrakta samtliga registreringsnummer som personuppgifter eftersom det oftast är omöjligt att på förhand veta vilka nummer som kan hänföras till en individ och vilka som inte kan det. Detta även med beaktande av att det stora flertalet registreringsnummer som kommer att behandlas i det nya avståndsbaseade systemet kommer att vara hänförliga till ett fordon vars registrerade ägare är en juridisk person.

⁶³ I förarbetena nämns även supermiljöbilspremien men den har numera upphört.

Systemet för uttag av skatt kommer innefatta behandling av personuppgifter såsom uppgifter om fordonets position och registreringsnummer. Uppgifterna från ombordenheten innehåller normalt sett inte uppgifter om fordonets ägare eller innehavare. I och med att registreringsnumret i vissa fall kan härledas till en fysisk person kan även dessa uppgifter från ombordenheten anses utgöra personuppgifter. Kombinationen av uppgifter – registreringsnummer och fordonets position – är att anse som personuppgifter. I vissa fall, t.ex. om det saknas signal från ombordenheten och det aktuella fordonet saknar ett avtal med betalningsförmedlare, kan ytterligare personuppgifter att behöva behandlas såsom uppgifter om fordonets ägare eller innehavare, dennes adress och födelsedatum (i de fall det är aktuellt).⁶⁴

När det gäller kontrollsystemet kommer kamerorna fotografera fordon som passerar kontrollstationerna och för det fall en regelöverträdelse misstänks kommer fotografierna, tillsammans med vissa övriga uppgifter såsom vilken kontrollstation som passerats, datum och klockslag för passage samt identifikationsnummer för ombordenheten, skickas för vidare utredning. En uppgift om tid och plats för när ett fordon passerar en kontrollstation skulle, i kombination med uppgift om registreringsnummer, i vissa fall kunna ge information om en hur enskilda individer förflyttat sig. Detta förutsätter dock att föraren och fordonets ägare är en och samma person, t.ex. i fråga om enmansåkerier som bedrivs som enskild näringsverksamhet. Under dessa särskilda förutsättningar skulle även uppgifter om tid och plats för en fordonspassage kunna utgöra personuppgifter.⁶⁵

I och med att kontrollsystemet innebär att passerande tunga fordon fotograferas kommer också tekniska uppgifter om ett fordon att behandlas, såsom uppgifter om fordonstyp och fabrikat, fordonmodell och möjligen fordonets färg. Dessa uppgifter kan som regel inte i sig anses som personuppgifter. Om fordonet ägas av en fysisk person och uppgifterna behandlas tillsammans med uppgifter om fordonets ägare kan uppgifterna dock utgöra personuppgifter (jfr prop. 2018/19:33 s. 67 och 98).

⁶⁴ Jfr EETS-direktivet bilaga I del II Uppgifter om fordonsägare eller fordonsinnehavare.

⁶⁵ Jfr den bedömning som Utredningen om effektivare polisiära åtgärder i gränsnära områden gjort i betänkanDET *Åtgärder i gränsnära områden* (SOU 2021:92) s. 386.

Behandling av personuppgifter hos Transportstyrelsen

Den avståndsbaserade skatten kommer precis som den nuvarande vägavgiften vara relaterad till ett fordonsinnehav (jfr prop. 2018/19:33 s. 90). De personuppgifter som behandlas hos Transportstyrelsen i samband med den nya avståndsbaserade skatten kommer således att omfattas av det primära ändamålet i 2 kap. 3 § 4 VTDL eftersom personuppgiftsbehandlingen kommer att vara nödvändig för att styrelsen ska kunna utföra sina arbetsuppgifter inom ramen för det nya avståndsbaserade systemet.

Transportstyrelsen kommer troligen också behöva behandla personuppgifter för att lämna ut till Skatteverket när det behövs för verkets handläggning av ett ärende om avståndsbaserad skatt. I 2 kap. 4 § VTDL regleras de sekundära ändamål för vilka personuppgifter får behandlas i Transportstyrelsens verksamhet som rör fordon för att lämnas ut till en annan statlig eller kommunal författningsreglerad verksamhet. I punkten 3 anges att personuppgifter får behandlas för att lämna ut uppgifter som behövs för ett beslut om eller utredning eller kontroll av skatt eller avgift som har samband med innehav av ett fordon. Som exempel nämns i förarbetena till bestämmelsen Skatteverkets behov av uppgifter om bl.a. fordon och fordonsägare för att kunna utreda och fatta beslut i frågor om fordonsskatt och undantag från skatteplikten enligt vägtrafikskattelagen och trängselskatt enligt lagen om trängselskatt (prop. 2018/19:33 s. 92). Transportstyrelsens behandling av personuppgifter för att lämna ut uppgifter till Skatteverket bör således omfattas av det sekundära ändamålet i 2 kap. 4 § 3 VTDL.

Vidare kan Transportstyrelsen antas behöva behandla personuppgifter för att lämna ut till Polismyndigheten när det behövs för myndighetens vägkontroller avseende den avståndsbaserade skatten. I 2 kap. 4 § 6 VTDL föreskrivs att personuppgifter får behandlas för att lämna ut uppgifter som behövs för tillsynsverksamhet. Transportstyrelsens behandling av personuppgifter för att lämna ut uppgifter till Polismyndigheten bör kunna omfattas av detta sekundära ändamål.

De uppgifter som behövs för att Transportstyrelsen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt en ny lag om avståndsbaserad skatt

bör registreras i vägtrafikregistret.⁶⁶ Vilka uppgifter som ska föras in i vägtrafikregistret i fråga om den nya avståndsbaserade skatten bör framgå av en ny bilaga till vägtrafikdataförordningen (2019:382), förkortad VTDF, på det sätt som i dag görs i fråga om trängselskatt (bilaga 4) och infrastrukturavgifter (bilaga 5). Även om det enligt utredningens mening inte är möjligt att ange samtliga de uppgifter som kommer att behöva föras in i vägtrafikregistret, kan konstateras att det bör vara fråga bl.a. om ombordenhetens identifikationsnummer, vilka vägsegment fordonet framförts på, fordonets registreringsnummer och landskod, fordonets (total)vikt, skattebelopp, vissa uppgifter om beslut om avståndsbaserad skatt och beslut om undantag från skatteplikt (enligt kommittédirektiven bör undantag göras för de fordon som enligt nuvarande regler är undantagna från vägavgift). Därutöver har Infrastrukturdepartementet i promemorian *Genomförande av direktivet om elektroniska vägtullssystem* föreslagit en ny 5 § i förordningen (2014:59) om elektroniska vägtullssystem där det anges att en EETS-betalningsförmedlare ska registreras i vägtrafikregistret för ett fordon fr.o.m. den dag då ett avtal om att utföra vägtullstjänster i fråga om fordonet har träffats med en EETS-väganvändare. Endast en EETS-betalningsförmedlare per fordon får vara registrerad som betalningsskyldig för fordonet en viss dag (promemorian s. 73 jfr prop. 2021/22:118 s. 59).

I sammanhanget kan nämnas att den automatiserade behandling av personuppgifter som en EETS-betalningsförmedlare utför omfattas av bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning (prop. 2021/22:118 s. 56).

Behandling av personuppgifter hos Skatteverket

Utredningens uppdrag är begränsat, vilket medför att stora delar av regleringen kring ett nytt avståndsbaserat system inte är kända. Utifrån de bedömningar som tidigare gjorts av Vägslitageskattekommittén samt utifrån trängselskattesystemets utformning är det troligt att Skatteverket kommer att fullgöra vissa uppgifter i systemet såsom t.ex. att ompröva beslut om avståndsbaserad skatt. För att Skatteverket ska kunna fullgöra dessa uppgifter måste verket ha tillgång till

⁶⁶ Enligt 2 kap. 1 § VTDL ska Transportstyrelsen med hjälp av automatiserad behandling registrera personuppgifter för de i lagen angivna ändamålen. Uppgiftssamlingen benämns vägtrafikregistret.

uppgifter som finns i hos Transportstyrelsen. Denna tillgång kan lämpligen genomföras på så sätt att verket får direktåtkomst⁶⁷ till relevanta uppgifter i vägtrafikregistret. Sådan direktåtkomst kan medges med stöd av 3 kap. 4 § VTDL. Enligt denna bestämmelse får direktåtkomst till personuppgifter hos Transportstyrelsen som utgångspunkt endast medges för uppgifter i vägtrafikregistret. Regeringen kan dock genom föreskrift besluta om undantag från den huvudregeln med stöd av bestämmelsens tredje stycke. Direktåtkomst kan således medges även till andra uppgifter än de som finns i vägtrafikregistret.

Ett sådant undantag har meddelats i 4 kap. 22 § VTDF där det anges att Transportstyrelsen får medge Skatteverket direktåtkomst till elektroniska handlingar i ärenden enligt lagen (2019:370) om fordons registrering och användning och förordningen (2019:383) om fordons registrering och användning samt i ärenden som avser fordonsrelaterade skatter enligt

1. lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon,
2. lagen (2004:629) om trängselskatt,
3. vägtrafikskattelagen (2006:227), eller
4. lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordonskatt.

Eftersom Skatteverket kan behöva tillgång till andra uppgifter än de som finns i vägtrafikregistret bör Skatteverket på samma sätt medges direktåtkomst till elektroniska handlingar i ärenden som avser fordonsrelaterade skatter enligt den lag som kommer att avse den nya avståndsrelaterade skatten. Detta bör lämpligen göras genom att den nya lagen tas upp i en av punkterna i 4 kap. 22 §, och således ersätter

⁶⁷ Det finns inte någon legaldefinition av ordet direktåtkomst. Det som typiskt sett avses är att någon har direkt tillgång till någon annans register eller databas och på egen hand kan söka efter information, dock utan att kunna påverka innehållet i registret eller databasen. Enligt Informationshanteringsutredningen bör direktåtkomst anses föreligga om en myndighet hos en annan myndighet har sådan teknisk tillgång till upptagningar som avses i 2 kap. 3 § andra stycket tryckfrihetsförordningen, dvs. om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas (*Myndighetsdatalog*, SOU 2015:39 s. 390–393). Högsta förvaltningsdomstolen har använt samma definition av direktåtkomst (HFD 2015 ref. 61). I begreppet direktåtkomst ligger också att den som är personuppgiftsansvarig för registret eller databasen saknar kontroll över vilka uppgifter som den som har direktåtkomst vid ett visst tillfälle tar del av. Från integritetssynpunkt har det därför ansetts viktigt att frågor om tillgång till uppgifter genom direktåtkomst regleras särskilt i registerlagstiftningarna (se bl.a. prop. 2000/01:129 s. 74 och prop. 2005/06:52 s. 8).

lagen om vägavgift för vissa tunga fordon, vilken kommer att upphävas om en avståndsbaserad skatt införs.

Även Skatteverket kommer således att behandla personuppgifter, såsom uppgifter om fordonets registreringsnummer, fordonets ägare eller innehavare, adress etc. Att Skatteverket har rätt att i beskattningsdatabasen behandla uppgifter från vägtrafikregistret framgår av 2 § första stycket 12 förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Utredningen bedömer att den behandling av personuppgifter som kommer att äga rum hos Skatteverket med anledning av den avståndsbaserade skatten kommer att omfattas av ändamålet i 1 kap. 4 § lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Skatteverket ansvarar i dagsläget för att föra in vissa uppgifter från beskattningsdatabasen och vissa andra uppgifter som är av betydelse för Transportstyrelsens uppdrag i vägtrafikregistret (2 kap. 2 § tredje stycket VTDF). Det avser uppgifter enligt bilaga 1 avsnitt 2.3, 4 och 6 som behövs för Transportstyrelsens handläggning och uppgifter om beslut som Skatteverket fattar, enligt bl.a. lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon. När ett avståndsbaserat system införs bör motsvarande gälla den nya avståndsbaserade skatten.

Behandling av personuppgifter hos Polismyndigheten

Utredningen utgår, vilket framgår i avsnitt 8.3.4, ifrån att Polismyndigheten kommer att ansvara för vägkontroller avseende den avståndsbaserade skatten. För att Polismyndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter inom det nya avståndsbaserade systemet och utföra dessa vägkontroller på ett effektivt sätt bör myndigheten ha tillgång till uppgifter som finns i hos Transportstyrelsen. Det kan röra sig dels om uppgifter från vägtrafikregister, dels om uppgifter om misstänkta regelöverträdelser som samlas in i kontrollsystemet vid ett fordon's passage av en kontrollstation (passagerappporter). Utredningen antar att dessa passagerappporter med vissa tidsintervall kommer att skickas till Transportstyrelsen för manuell kontroll eller utredning.

Polismyndigheten kan antas ha behov av att få tillgång till uppgifterna utan fördröjning, t.ex. för att deras fordon automatiskt och

i realtid ska kunna notera fordon som är relevanta för vägkantskontroll. Eftersom myndighetens behov inte bedöms kunna uppfyllas genom utveckling av en fråga-svar-funktionalitet bör tillgången till uppgifter troligen ske genom direktåtkomst. Sådan direktåtkomst kan medges med stöd av 3 kap. 4 § VTDL. Enligt denna bestämmelse får direktåtkomst till personuppgifter hos Transportstyrelsen som utgångspunkt endast medges för uppgifter i vägtrafikregistret. Regeringen kan dock genom föreskrift besluta om undantag från den huvudregeln med stöd av bestämmelsens tredje stycke. Utredningen kan i dagsläget inte bedöma om Polismyndigheten kan behöva tillgång till andra uppgifter än de som finns i vägtrafikregistret. Om så är fallet bör Polismyndigheten, på samma sätt som Skatteverket, kunna medges direktåtkomst till elektroniska handlingar i ärenden som avser fordonsrelaterade skatter enligt den lag som kommer att avse den nya avståndsbaserade skatten.

Det kan också vara lämpligt att polismän eller bilinspektörer ute på väg kan ta emot insamlade uppgifter om fordon som misstänks för regelöverträdelser direkt från närliggande kontrollstationer och därigenom ha möjlighet att stoppa fordon för vägkontroll. En sådan lösning väcker dock en del frågor som utredningen återkommer till nedan i avsnitt 8.9.

Polismyndigheten kommer således att behandla personuppgifter, såsom uppgifter om fordonets registreringsnummer, fordonets ägare eller innehavare, adress etc. Utredningen bedömer att den behandling av personuppgifter som kommer att äga rum hos Polismyndigheten med anledning av den avståndsbaserade skatten inte kommer att omfattas av ändamålen i brottsdatalagen och polisens brottsdatalag. Detta eftersom behandlingen sker för att kontrollera om reglerna kring den nya avståndsbaserade skatten efterföljs, vilket bör falla utanför dessa lagars tillämpningsområde (jfr prop. 2017/18:232 s. 113).

Den allmänna dataskyddsregleringen i dataskyddsförordningen och dataskyddslagen med anslutande föreskrifter ska därmed tillämpas. Det krävs då rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som kommer att utföras av Polismyndigheten. Av 2 kap. 2 § polislagen (1984:387) framgår att till Polismyndighetens uppgifter hör bl.a. att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten (punkt 1), övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och ingripa när störningar har inträffat (punkt 2) och fullgöra den verksamhet som

ankommer på Polismyndigheten enligt särskilda bestämmelser (punkt 5). För att Polismyndigheten ska kunna behandla personuppgifter bör införas bestämmelser där Polismyndighetens ansvar för vägkontroller avseende den avståndsbaserade skatten regleras. Därigenom säkerställs att det finns en rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen.

Gallring av uppgifter

Vissa uppgifter inom ramen för det nya avståndsbaserade systemet kommer att föras in i vägtrafikregistret, vilket redogjorts för ovan. Uppgifterna kommer att behövas bl.a. för att fatta beslut om avståndsbaserad skatt och för att kontrollera att skatten betalas samt för informationsutbytet enligt lagen om elektroniska vägtullssystem. Dessutom kommer uppgifterna att behövas som underlag för eventuella beslut som kan behöva fattas t.ex. om EETS-väganvändaren begär omprövning av ett beslut om avståndsbaserad skatt eller överklagar detta.⁶⁸

När det gäller uppgifter om trängselskatt och infrastrukturavgifter finns bestämmelser om gallring i 3 kap. 6 och 8 §§ VTDF. Sådana uppgifter ska gallras ur vägtrafikregistret om skatten eller avgiften har betalats och omprövning inte har begärts av beslut varigenom skatten, avgiften eller en eventuell försenings- eller tilläggsavgift som är hänförlig till skatten eller avgiften har påförts. Uppgifterna ska gallras en vecka efter utgången av fristen för begäran om omprövning eller, om skatten eller avgiften har betalats först vid en senare tidpunkt, när betalning har skett. Om omprövning av ett beslut om skatt eller avgift har begärts, ska uppgifterna i vägtrafikregistret gallras när begäran eller ett överklagande slutligt har prövats. Om skatten eller avgiften inte har betalats, ska uppgifterna gallras när fordringen har preskriberats. Uppgifter och handlingar i beskattningsdatabasen ska enligt 2 kap. 11 § lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet som huvudregel gallras

⁶⁸ En jämförelse kan göras med den reglering som föreslås i propositionen *Genomförande av direktivet om elektroniska vägtullssystem* (prop. 2021/22:118) i de fall en EETS-betalningsförmedlare är betalningsskyldig för trängselskatt. I dessa fall föreslås att det som sägs om den skattskyldige i vissa bestämmelser i lagen om trängselskatt (2004:629) i stället tillämpas på EETS-väganvändaren (se 22 b §). Det gäller i fråga om en begäran om omprövning och överklagande av ett beslut om skatt och en ansökan om befrielse från eller återbetalning av skatt och överklagande av ett sådant beslut. En motsvarande reglering kan tänkas bli aktuell även när det gäller den avståndsbaserade skatten.

senast sju år efter utgången av det kalenderår då den beskattningsperiod som uppgifterna eller handlingarna kan hänföras till gick ut.

Gallring av uppgifter i vägtrafikregistret i fråga om den nya avståndsbaserade skatten, inklusive de uppgifter som samlats in genom kamerabevakning, bör ske på liknande sätt som för uppgifter avseende trängselskatt och infrastrukturavgifter. Bestämmelser om gallring av uppgifterna bör lämpligen föras in i vägtrafikdataförordningen.

Uppgifterna från systemet för uttag av skatt rörande fordonens förflyttningar bör dock kunna sparas i anonymiserad form för t.ex. statistiska ändamål och för att kunna utvärdera systemet, såsom eventuell avledning till obeskattade vägar. Det kan då räcka att spara uppgifterna i mindre detaljerad form, t.ex. på vägsegmentsnivå.

8.7.5 Sekretess

Bedömning: Uppgifter om en avståndsbaserad skatt bör omfattas av absolut sekretess hos såväl Transportstyrelsen som hos Skatteverket enligt 27 kap. 1 § OSL, s.k. skattesekretess. Uppgifterna som inhämtats via kamerabevakningen i kontrollsystemet bör omfattas av sekretess enligt 32 kap. 3 § OSL. Därutöver bör sekretessbestämmelsen i 6 § offentlighets- och sekretessförordningen vara tillämplig på de uppgifter som förs in i vägtrafikregistret inom ramen för det nya avståndsbaserade systemet för uttag av skatt.

En bestämmelse om uppgiftsskyldighet bör införas som innebär att Transportstyrelsen på begäran ska tillhandahålla Skatteverket uppgifter om den nya avståndsbaserade skatten när det behövs för verkets handläggning av ett ärende om avståndsbaserad skatt. Vidare bör en bestämmelse om uppgiftsskyldighet införas som innebär att Transportstyrelsen på begäran av Polismyndigheten eller genom att direktåtkomst beviljas denna myndighet ska tillhandahålla uppgifter om den nya avståndsbaserade skatten.

Det bör inte införas ett undantag från huvudregeln om skattebesluts offentlighet.

Allmänt om sekretess

Skattesekretess

I 27 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskild inom verksamhet som rör skatt, tull, m.m. Enligt 27 kap. 1 § första stycket OSL gäller sekretess i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för bestämmande av skatt eller som avser fastighetstaxering för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Föremålet för sekretessen är således uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Sekretessen är absolut, dvs. någon prövning av om skada kan uppstå om uppgifterna lämnas ut görs inte. Med begreppet ”enskilda” avses fysiska personer och privaträttsliga juridiska personer. Vad som menas med personliga förhållanden måste bestämmas med ledning av vanligt språkbruk. Uttrycket avser så vitt skilda förhållanden som t.ex. en persons adress eller yttringarna av ett psykiskt sjukdomstillstånd. Också uppgift om en persons ekonomi kan sägas falla under begreppet personliga förhållanden. Juridiska personer har inte några ”personliga förhållanden” utan omfattas bara av sekretess till skydd för ekonomiska förhållanden (prop. 2008/09:150 s. 349 och prop. 1979/80:2 del A s. 84 och 190).

I 27 kap. 2 § OSL finns bestämmelser om sekretess i vissa ärendetyper som har anknytning till men ändå ligger något vid sidan om den verksamhet som regleras i 1 §. Sekretess gäller för bl.a. uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i särskilt ärende om revision eller annan kontroll i fråga om skatt (27 kap. 2 § första stycket 1). Med särskilt ärende avses skattekontroll m.m. som inte ingår som ett led i ett ärende om bestämmande av skatt eller liknande utan är ett fristående förfarande (prop. 1979/80:2 del A s. 261).

Sekretessen enligt 27 kap. 1 § OSL gäller inte för beslut varigenom skatt eller pensionsgrundande inkomst bestäms eller underlag för bestämmande av skatt fastställs (27 kap. 6 § OSL). Undantag från denna huvudregel om offentlighet för skattebeslut har gjorts för bl.a. beslut i ärenden om trängselskatt. Sekretess kan dock endast tillämpas på uppgifter om vilken betalstation eller kontrollpunkt bilen har passerat och tidpunkten för denna passage (27 kap. 6 § första stycket 3 och andra stycket). Detta undantag infördes i syfte att skydda enskilda från obehörig kartläggning (prop. 2003/04:145

s. 102 och 103 och prop. 2015/16:191 s. 25 och 29).⁶⁹ Med tidpunkt avses såväl datum som klockslag (se Kammarrätten i Jönköpings dom 2016-08-04 i mål nr 2181-16).

När det gäller infrastrukturavgifter återfinns motsvarande reglering i 29 kap. 5 a § OSL som gäller verksamhet som avser infrastrukturavgift.

Övriga relevanta sekretessbestämmelser

Utöver skattesekretessen i 27 kap. OSL kan bestämmelserna om kamerabevakning i 32 kap. 3 § OSL och bestämmelserna om uppgift i vägtrafikregistret i 6 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) komma att tillämpas när det gäller den avståndsbaserade skatten och efterlevnadskontrollen.

Enligt 32 kap. 3 § OSL gäller sekretess för sådan uppgift om en enskilds personliga förhållanden som har inhämtats genom kamerabevakning som avses i kamerabevakningslagen (2018:1200), om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Skaderekvisitet i bestämmelsen är ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär att presumtionen är för sekretess. Vidare gäller i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen och, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i annan verksamhet som avser registrering av en betydande del av befolkningen, sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (22 kap. 1 § första stycket 1 OSL). Sekretessen har avgränsats med ett särskilt kvalificerat skaderekvisit för att markera att den är tänkt att tillämpas i undantagssituationer. Sekretess gäller i sådan verksamhet för uppgift i form av fotografisk bild av den enskilde, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (22 kap. 1 § andra stycket). I detta fall är det således fråga om ett

⁶⁹ Uppgifter om trängselskatt som gäller passager av en betalstation eller kontrollpunkt kan i vissa fall lämnas ut till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. I vägtrafikdataförordningen finns en bestämmelse om att Transportstyrelsen på begäran av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen utan dröjsmål ska lämna ut uppgifter om trängselskatt som gäller passager av en betalstation eller kontrollpunkt om det av begäran framgår att uppgifterna i ett brådskande fall behövs för att förhindra eller på annat sätt ingripa mot en handling som kan utgöra brott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

omvänt skaderekvisit. Regeringen har i 6 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:642) meddelat föreskrifter om att sådan sekretess ska gälla för verksamhet som avser Transportstyrelsens vägtrafikregister.

Sekretess inom ramen för det nya miljöstyrande systemet

Uppgifter om en avståndsbaserad skatt kommer att omfattas av absolut sekretess hos såväl Transportstyrelsen som hos Skatteverket enligt 27 kap. 1 § OSL, s.k. skatteseekretess. Dessutom kommer uppgifterna som inhämtats via kamerabevakningen i kontrollsystemet omfattas av sekretess enligt 32 kap. 3 § OSL. Därutöver kommer sekretessbestämmelsen i 6 § offentlighets- och sekretessförordningen att vara tillämplig på de uppgifter som förs in i vägtrafikregistret inom ramen för det nya avståndsbaserade systemet för uttag av skatt.

För att Transportstyrelsen vid den direktåtkomst som behandlas i avsnitt 8.7.4 ska kunna lämna sekretessbelagda uppgifter till Skatteverket krävs att sekretessen bryts. Det finns vissa sekretessbrytande bestämmelser i 10 kap. OSL. Enligt den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Regeringen har dock tidigare gjort bedömningen att det ofta inte är lämpligt att omfattande utlämnande av sekretessbelagda uppgifter sker enbart med stöd av den sekretessbrytande generalklausulen (se t.ex. prop. 2015/16:65 s. 94). Enligt 10 kap. 28 § OSL följer att sekretess inte hindrar att uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. En bestämmelse om utlämnande av uppgifter till Skatteverket bör därför utformas som en uppgiftsskyldighet för Transportstyrelsen.

Bestämmelsen kan utformas med bestämmelsen i 5 kap. 3 § VTDF som förebild. I den bestämmelsen anges att Transportstyrelsen på begäran ska tillhandahålla Skatteverket uppgifter om trängsel-skatt när det behövs för verkets handläggning av ett ärende om trängsel-skatt.

För att Transportstyrelsen ska kunna lämna sekretessbelagda uppgifter avseende den avståndsbaserade skatten till Polismyndigheten krävs att sekretessen bryts. I avsnitt 8.7.4 har tagits upp att Polis-

myndighetens tillgång till uppgifter troligen bör ske genom direktåtkomst. I likhet med de överväganden som gjordes i promemorian *Ändringar i vägtrafikdataförordningen (2019:382) och förordningen (2019:383) om fordons registrering och användning* i samband med införandet av den sekretessbrytande uppgiftsskyldigheten i 5 kap. 13 a § VTDF avseende Polismyndighetens och Skatteverkets tillgång till uppgift om riskvärde i vägtrafikregistret, anser utredningen att det kan finnas situationer när Polismyndigheten behöver få tillgång till uppgifterna på annat sätt än genom direktåtkomst, även om myndigheten i de flesta fall kommer att hämta uppgifterna om fordon som misstänks för regelöverträdelse genom sådan åtkomst. En situation kan vara att den behövliga tekniska utrustningen inte finns tillgänglig eller inte fungerar av något skäl. Det kan t.ex. röra sig om en polisman som står vid vägkanten och ska utföra en kontroll utan tillgång till de tekniska hjälpmedel som behövs för att hämta uppgifterna genom direktåtkomst. I ett sådant fall kan polismanen behöva kontakta Transportstyrelsen t.ex. per telefon eller e-post för att få uppgiften, givetvis under förutsättning att nödvändiga säkerhetsåtgärder kan vidtas.⁷⁰ Enligt utredningens mening kan en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet lämpligen införas i vägtrafikdataförordningen. Av bestämmelsen bör det framgå att Transportstyrelsen ska lämna ut uppgifterna på begäran av Polismyndigheten eller genom att direktåtkomst beviljas denna myndighet.

Frågan om hur Polismyndighetens tillgång till uppgifter direkt från kontrollstationerna ska utformas beror bl.a. på den tekniska utformningen av systemet och var uppgifter lagras. Kontrollsystemet kommer att utgöras av bl.a. fasta och flyttbara kontrollstationer, som Trafikverket ansvarar för. Vid ett fordon's passage av en kontrollstation fotograferas fordonet och dessa bilder lagras inledningsvis vid kontrollstationen. Troligen kommer bilderna och metadata (med uppgifter om tidpunkten för passage m.m.), dvs. passagerapporter, att skickas till Transportstyrelsen med jämna mellanrum. Hur ofta detta ska ske bör övervägas i den fortsatta beredningen. Det är först när dessa passagerapporter skickats till Transportstyrelsen som styrelsen förfogar över uppgifterna om passagen och kan tillhandahålla uppgifter till bl.a. Polismyndigheten. Om uppgifterna i princip i realtid ska kunna skickas direkt från kontrollstationerna till polismän på väg skulle det kunna innebära att det är Trafikverket som

⁷⁰ Infrastrukturbedepartementet (2020) s. 58.

behöver möjliggöra att dessa uppgifter kan tillhandahållas Polismyndigheten.

Utredningen konstaterar att en uppgiftsskyldighet bör införas för att Polismyndighetens tillgång till uppgifter från kontrollstationerna ska vara möjlig även om den ovan angivna uppgiftsskyldigheten avseende utlämnande av uppgifter från Transportstyrelsen möjligen skulle kunna omfatta även den situationen. Frågan om den närmare utformningen av bestämmelsen får övervägas i den fortsatta beredningen.

I den fortsatta beredningen kan också övervägas om det är lämpligt att vissa uppgifter om en avståndsbaserad skatt ska få lämnas till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen om uppgifterna behövs för att förhindra eller på annat sätt ingripa mot en handling som kan utgöra brott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, i likhet med vad som gäller inom trängselskattesystemet (5 kap. 3 a § VTDF). Detta särskilt eftersom just tunga fordon har använts som vapen i terrorattacker i bl.a. Stockholm.⁷¹

Undantag från huvudregeln om offentlighet för skattebeslut?

Utredningen förordar i kapitel 4 att det nuvarande tidsbaserade systemet ersätts med ett avståndsbaserat system för uttag av skatt. En avståndsbaserad skatt bör omfattas av den s.k. skattesekretessen i 27 kap. 1 § OSL. Frågan är om det bör införas ett undantag från huvudregeln om skattebesluts offentlighet för beslut i ärenden om avståndsbaserad skatt på liknande sätt som gjorts bl.a. i fråga om trängselskatt. I trängselskattesystemet baseras beskattningsbesluten på de uppgifter om passager av betalstationer som har registrerats i vägtrafikregistret medan besluten om avståndsbaserad skatt baseras på de uppgifter om fordonets färdväg som skickas från ombord-enheten.

Beslutet om avståndsbaserad skatt kommer att innehålla uppgifter om skattens storlek och även uppgift om hur den beräknats. För detta krävs att beslutet innehåller uppgifter åtminstone om hur många kilometer som körts på beskattade vägar och aktuell skattesats för dessa vägar (t.ex. väg i tätort eller på landsbygd som föreslås

⁷¹ Trafikanalys (2018a) s. 11 och Trafikanalys (2017) s. 9.

ha olika skattenivåer).⁷² Även om det av beslutet därmed kan framgå att fordonet framförts i t.ex. tätort går det inte att utifrån uppgifterna utläsa fordonets färdväg.

Det ingår inte i utredningens uppdrag att ta fram förslag avseende vilka sanktioner som bör bli aktuella vid överträdelse av regelverket. Oavsett vilka sanktioner som kan bli aktuella är det emellertid troligt att beslut om sanktioner med anledning av regelöverträdelser kan komma att innehålla information om ett fordonets passage av kontrollstation. Frågan är om uppgifter i beslutet om vilken kontrollstation fordonet har passerat och tidpunkten för denna passage bör omfattas av sekretess på liknande sätt som passage av betalstation eller kontrollpunkt avseende trängselskatt (och infrastrukturavgifter).

Sekretessen för uppgifter om passage av betalstation eller kontrollpunkt i beslut om trängselskatt respektive infrastrukturavgifter har motiverats av att enskilda ska skyddas från obehörig kartläggning (för en närmare redogörelse se prop. 2003/04:145 s. 103 avseende trängselskatt och prop. 2013/14:25 s. 91–93 avseende infrastrukturavgifter). När det gäller tunga godstransporter på väg avser uppgifterna ett fordonets passage av kontrollstationer. Dessa tunga fordon ägs ofta av juridiska personer, varför det som regel inte finns några enskilda som behöver skyddas från obehörig kartläggning. Fallet hade varit ett annat om det var förarna i fordonen som registrerades vid passagen. I de fall där fordonet ägs av en enskild näringsidkare och föraren och fordonets ägare därmed är en och samma person kan det dock bli fråga om kartläggning av enskilda. Samtidigt måste beaktas att det rör sig om yrkeschaufförer och att framförandet av fordonet sker som en del av arbetet. Dessutom kommer besluten troligen endast innehålla uppgift om tid och plats för passagen av en viss kontrollstation. Endast uppgift om passagen av en viss kontrollstation kan inte anses innebära att det sker en kartläggning av förarens rörelsemönster. Bedömningen skulle kunna bli en annan om besluten innehåller uppgift om passagen av flera kontrollstationer och därmed skulle göra det möjligt att i viss mån följa fordonets rörelsemönster, men endast i de fall fordonets ägare även är

⁷² Jfr artikel 2.6 i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2020/204 av den 28 november 2019 om detaljerade skyldigheter för leverantörer av vägtulltjänster i Europeiska systemet för elektroniska vägtulltjänster (EETS), minimiinhåll i EETS-områdesdeklarationen, elektroniska gränssnitt och krav för driftskompatibilitetskomponenter, och om upphävande av beslut 2009/750/EG där det framgår att fakturor som EETS-leverantörer utfärdar till enskilda EETS-användare åtminstone ska specificera tidpunkten och platsen för vägtullarnas uttagande och den användarrelevanta sammansättningen av enskilda vägtullar.

den som framför fordonet. I dessa undantagsfall skulle det kunna finnas en risk för viss kartläggning av fordonsägarens rörelsemönster. Enligt utredningens mening saknas det mot denna bakgrund skäl för ett undantag från huvudregeln om skattebesluts offentlighet.

8.8 Teknisk och administrativ lösning för förbättrad kontroll av cabotagetransporter

Förslag: I och med att beräkningen av den avståndsbaserade skatten bör ske centralt hos Transportstyrelsen kan de uppgifter om gränspassage som behövs för att förbättra kontrollen av cabotagetransporter filtreras ut från den rådata som inkommer till Transportstyrelsen för att styrelsen ska kunna beräkna den avståndsbaserade skatten. Utifrån dessa uppgifter bör en databas upprättas som innehåller uppgifter om samtliga utländska fordon som befinner sig i landet och även de fordon som lämnat landet men som befinner sig i karensperioden om fyra dagar. Inom ramen för databasen bör det finnas möjlighet att tilldela dessa fordon olika markeringar beroende på vilken ”status” fordonet har, en för de fordon som överskridit tiodagarsgränsen och en för de fordon som har återvänt till Sverige inom karensperioden. Polismyndigheten bör få tillgång till uppgifterna om de fordon som fått en markering som utvisar en misstanke om överträdelse av cabotageregulverket och även skälet till misstanken. Därigenom bör Polismyndigheten kunna rikta in vägkontrollerna på dessa fordon.

Bedömning: En bestämmelse om uppgiftsskyldighet bör införas som innebär att Transportstyrelsen ska lämna uppgifter om fordon som misstänks för överträdelse av cabotagereglerna antingen på begäran eller genom direktåtkomst.

Behandlingen av personuppgifter bedöms omfattas av ändamålen i vägtrafikdatalagen. Behandlingen av personuppgifter inom ramen för den databas över utländska fordon som utredningen föreslår bör ske inom ramen för vägtrafikregistret.

8.8.1 Utredningens förslag till lösning

Utredningen har i avsnitt 8.6 föreslagit att informationen från systemet för uttag av skatt ska kunna användas för att förbättra möjligheterna till kontroll av cabotagetransporter. Såsom där konstaterats kan informationen inte användas för att på helt automatisk väg kontrollera sådana transporter utan mer agera som ett varningssystem. Det krävs fortfarande att fordonen stannas och att kontroller görs av bl.a. frakthandlingar. I detta avsnitt redogör utredningen för hur den förbättrade kontrollen av cabotagetransporter kan lösas tekniskt och administrativt.

En grundläggande förutsättning för den förbättrade kontrollen är att beräkningen av den avståndsbaserade skatten sker centralt hos Transportstyrelsen (avgiftsupptagaren), såsom redogjorts för i avsnitt 8.7.2. När lastbilen börjar röra sig registrerar ombordenheten rörelsen med hjälp av satellitpositionering. Sedan överförs denna information om fordonets position via mobil kommunikation till betalningsförmedlaren som vidarebefordrar informationen till Transportstyrelsen i krypterad form. Efter att överföringen till Transportstyrelsen har genomförts kan övervägas om uppgifterna bör raderas i ombordenheten (vilket kommer att göras i Tyskland). Hos Transportstyrelsen dekrypteras datan och positionsuppgifterna översätts till en färdväg.

Valet av en centraliserad tjänst för beräkning av avståndsbaserad skatt innebär att Transportstyrelsen får in rådata och därmed har uppgifter om alla tunga godsfordons positioner. Genom att specificera vilka uppgifter som behövs för att förbättra kontrollen av cabotagetransporter är det möjligt att filtrera ut dessa uppgifter utifrån inkommen rådata. Därigenom säkerställs att endast de uppgifter som behövs för att möjliggöra en ökad kontroll av cabotagetransporter används för detta ändamål. För att kunna utgöra ett varningssystem för misstänkta överträdelser av cabotageregelverket behövs uppgifter om fordonets registreringsnummer, positionsdata (datum och klockslag) avseende det eller de första möjliga vägsegment efter att fordonet körde in i landet respektive det eller de sista vägsegment fordonet framförs på innan det lämnar landet. Genom dessa uppgifter går det att bestämma plats och tidpunkt för fordonets gränspassage.

Bestämmelserna om cabotagetransporter innebär en tidsgräns på sju dagar för utförande av cabotagetransporter från det att den sista lossningen av last inom ramen för den ingående internationella transporten har ägt rum. När samtliga cabotagetransporter utförts under vistelsen i Sverige, följer en karensperiod på fyra dagar innan ytterligare cabotagetransporter kan utföras inom landet med samma fordon.

Det s.k. cabotageundantaget för kombinerade godstransporter har tagit bort. Detta innebär att de begränsningar som finns för cabotagetransporter fr.o.m. den 21 februari 2022 även gäller för vägtransporter som utgör en del av en kombinerade transport och som uteslutande utförs i Sverige, se 3 f § förordningen om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Det innebär att det inte längre kommer att finnas några marknadstillträdesregler i Sverige som medger att transportföretag med etablering utanför Sverige utför vägtransporter i Sverige under en obegränsad tid.⁷³ I fråga om godstransporter kommer ett transportföretag med ett och samma fordon inte kunna utföra transporter inom Sveriges gränser mer än sju dagar i taget. Detta innebär att en regelöverträdelse kan konstateras om det har gått mer än sju dagar sedan det gods som kom med den inkommande internationella transporten till fullo lastats av. Det är inte möjligt att genom informationen från systemet för uttag av skatt få uppgift om lastning respektive lossning. Det går därför inte att få en exakt startpunkt för sjudagarsgränsen. Däremot går det att veta när fordonet körde in respektive ut ur landet. Eftersom det inte borde ta mer än ett par dagar fram till att godset som kom med den inkommande internationella transporten har lastats av bör en konkret misstanke om regelöverträdelse rimligen uppkomma cirka tio dagar efter att fordonet kört in i landet. Om fordonet däremot har lämnat landet inom denna tidsperiod bör en ny tidsperiod börja registreras i syfte att kontrollera om fordonet återkommer till Sverige inom den fyra dagars karensperioden. Om ett fordon återkommer inom karensperioden bör misstanke om regelöverträdelse uppkomma. När en misstanke om regelöverträdelse har uppkommit bör fordonet tas upp på en "lista" över fordon som misstänks för överträdelse av cabotageregulverket.

⁷³ Annat än för transporter som är undantagna tillstånd.

Registreringen av uppgifter kan sannolikt hanteras inom en databas där fordon får olika markering beroende på status. I databasen bör samtliga utländska fordon som befinner sig i landet registreras och även de fordon som lämnat landet men som befinner sig i karenperioden om fyra dagar. Sedan bör det inom ramen för databasen finnas möjlighet att tilldela dessa fordon olika markeringar beroende på vilken "status" fordonet har i databasen, en för de fordon som överskridit tiodagarsgränsen och en för de fordon som har återvänt till Sverige inom karenperioden.

Polismyndigheten bör få tillgång till uppgifterna om de fordon som fått en markering som utvisar en misstanke om överträdelse av cabotageregulverket och även skälet till misstanken (antingen att fordonet har stannat för länge i Sverige eller för att det återvänt inom karenperioden).

Av avsnitt 8.2.5 framgår att även tulltjänsteman är behörig kontrollant avseende cabotagetransporter. Tullverkets möjligheter att utföra vägkontroller avseende cabotagetransporter sker i princip bara vid s.k. punktskattekontroller av transportmedel på väg, vilket utgör en mindre del av Tullverkets arbete.⁷⁴ Eftersom Tullverket därmed bedöms ha en relativt ringa roll i kontrollen avseende cabotagetransporter, inskränker sig utredningens förslag till Polismyndighetens kontroller och tillgång till uppgifter. I det fortsatta arbetet kan övervägas om även Tullverket bör få tillgång till de ovan angivna uppgifterna.

De uppgifter Polismyndigheten får tillgång till bör knytas till fordonets registreringsnummer och lämpligen innefatta uppgift om hur många dagar fordonet befunnit sig i Sverige (om tiodagarsgränsen överskridits) alternativt hur många dagar som gått sedan fordonet senast lämnade landet (om fordonet återkommit inom karenperioden). Tillgången till dessa uppgifter bör göra det möjligt för Polismyndigheten att vid slagning på registreringsnummer eller vid avläsning av fordons registreringsskyltar få upp denna "rödflagging" så att fordonet kan stannas för vägkontroll. Dessutom bör uppgifterna utgöra del av kontrollsystemet på så sätt att det vid ett fordons passage av en kontrollstation automatiskt bör kontrolleras om fordonet är markerat som misstänkt för överträdelse av cabotageregulverket. I likhet med vad utredningen anfört rörande misstänkta överträdelser av regelverket kring den avståndsbaserade skatten kan det vara

⁷⁴ Tullverket (2021a) och Tullverket (2021b).

lämpligt att polismän eller bilinspektörer ute på väg kan ta emot insamlade uppgifter om fordon som misstänks för överträdelse av cabotageregulverket direkt från närliggande kontrollstationer och därigenom ha möjlighet att stoppa fordon för vägkontroll.

Vid vägkontrollen kan poliser eller bilinspektörer kontrollera det bevismaterial som avses i artikel 8.3 i godsförordningen, såsom fraktsedlar och färdskrivardata, för att kunna avgöra om en regelöverträdelse verkligen har skett. Om en regelöverträdelse konstaterats ska ett förskott för sanktionsavgift beslutas och, i förekommande fall, även att fordonet inte får fortsätta färden. Beslutet om förskott och att fordonet inte får fortsätta färden ska underställas Transportstyrelsens prövning. Det är också Transportstyrelsen som sedan slutligen prövar om en sanktionsavgift ska påföras. Det kan också bli aktuellt med straffrättsligt ansvar för beställaren av transporten (6 a förordningen om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet [EES]).⁷⁵

Frågan är hur länge uppgifterna i databasen bör lagras. Utländska fordon i Sverige kommer i och med den lösning som redogörs för ovan registreras i databasen från den tidpunkt då fordonet kör in i landet. Om ett fordon lämnar landet innan tiodagarsgränsen har gått måste uppgifterna ändå sparas i åtminstone fyra dagar för att se om fordonet återvänder till Sverige under karenperioden. Därefter bör uppgifterna kunna raderas ur databasen (dvs. den databas som hanterar uppgifterna kring den förbättrade kontrollen av cabotagetransporter). Frågan är hur länge uppgifterna om ett fordon som markerats som misstänkt för överträdelse av cabotageregulverket ska lagras. Lagringstidens längd kan vara olika i de fall Polismyndigheten stoppat fordonet och kontrollerat om en överträdelse verkligen har skett och i de fall fordonet har hunnit lämna landet innan en sådan kontroll har skett. Om ett fordon hunnit lämna landet, och inte heller har återkommit inom karenperioden, saknas skäl att spara uppgifterna i syfte att kunna kontrollera vilka transporter som utförts

⁷⁵ Av denna bestämmelse framgår att om internationell godstrafik som avses i denna förordning bedrivs utan tillstånd eller om en transport utförs i strid med artikel 8 i förordning (EG) nr 1072/2009, i lydelsen enligt förordning (EU) 2020/1055, döms den som yrkesmässigt för egen eller annans räkning har beställt transporten till böter, om han eller hon

1. vid tidpunkten för beställningen kände till eller hade skälig anledning att anta att tillstånd saknades eller att villkoren i artikel 8 i nämnda EU-förordning inte var uppfyllda, eller

2. beställt transporten av trafikutövaren och uppsåtligen eller av oaksamhet inte kontrollerat innehavet av tillstånd vid tidpunkten för transporten på ett sätt som skäligen kan begäras.

under den vistelse i landet som föranlett markeringen. Av artikel 8.3 och 8.4a i godsförordningen följer nämligen att transportföretaget på begäran och inom den tid som vägkontrollen tar ska uppvisa tydliga bevis för den föregående internationella transporten och för varje därpå följande cabotagettransport som utförts. Om fordonet har varit på värdmedlemsstatens territorium inom den fyradagsperiod som föregår den internationella transporten ska transportföretaget även uppvisa tydliga bevis för alla transporter som utförts under den perioden. Det finns därmed ingen skyldighet att visa upp dokumentation avseende vilka transporter som utförts i värdmedlemsstaten vid tidigare vistelser.

Eftersom det är Polismyndigheten som beslutar om förskott vid överträdelse av cabotageregulverket och den fortsatta handläggningen av ärendet om sanktionsavgift prövas av Transportstyrelsen kommer uppgifterna i de förstnämnda fallen att behöva sparas så lång tid som ärendet är öppet och under utredning. I övriga fall bör uppgifterna sparas till dess fordonet lämnat landet och åtminstone fyra dagar därefter för att se om fordonet återvänder till Sverige under karensperioden. Det skulle kunna övervägas om uppgifterna kan behöva lagras ännu längre tid i syfte att utgöra grund för urval till kontroll av ytterligare cabotagettransporter inom landet. Slutlig ställning till lagringstidens längd bör tas i den fortsatta beredningen av frågan.

8.8.2 Vilka ändringar och tillägg kan behöva göras i gällande författningar för att möjliggöra utredningens förslag till teknisk och administrativ lösning?

Utredningen har ovan föreslagit en teknisk och administrativ lösning för förbättrad kontroll av cabotagettransporter. I utredningens uppdrag ingår också att identifiera de bestämmelser som skulle behöva ändras för att möjliggöra dessa förslag.

Utredningens förslag till lösning innebär att det finns uppgifter i en databas som utvisar bl.a. fordon som misstänks för överträdelse av cabotageregulverket och att Polismyndigheten ska ha tillgång till dessa uppgifter. Uppgifterna i databasen baserar sig på uppgifter från systemet för uttag av skatt. Uppgifter om en avståndsbaserad skatt omfattas av sekretess hos Transportstyrelsen bl.a. enligt 27 kap. 1 § OSL. Ett utlämnande av uppgifterna till andra myndigheter kräver

att sekretessen bryts. Det finns vissa sekretessbrytande bestämmelser i 10 kap. OSL. Enligt den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Regeringen har dock tidigare gjort bedömningen att det ofta inte är lämpligt att omfattande utlämnande av sekretessbelagda uppgifter sker enbart med stöd av den sekretessbrytande generalklausulen (se t.ex. prop. 2015/16:65 s. 94). Enligt 10 kap. 28 § OSL följer att sekretess inte hindrar att uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. För att Polismyndigheten ska kunna få tillgång till uppgifterna i databasen bör en bestämmelse införas om uppgiftsskyldighet för Transportstyrelsen.

Om en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet för Transportstyrelsen införs innebär det en möjlighet för Transportstyrelsen att med stöd av 3 kap. 4 § VTDL och 4 kap. 14 § VTDF bevilja Polismyndigheten direktåtkomst till uppgifterna i databasen. Vid direktåtkomst överförs sekretessen för uppgiften till den mottagande myndigheten enligt 11 kap. 4 § OSL, om inte en primär sekretessbestämmelse gäller för uppgifterna hos den mottagande myndigheten. Enligt utredningens bedömning gäller sekretess hos Polismyndigheten som mottagande myndighet endast i de fall uppgifterna förekommer i myndighetens brottsbekämpande verksamhet, dvs. i de fall uppgifterna används vid en utredning om beställaransvar (jfr 35 kap. 1 § 4 OSL och prop. 1979/80:2 del A s. 284) eftersom det endast är då ett straffrättsligt ansvar aktualiseras. I den utsträckning varken denna eller någon annan relevant primär sekretessbestämmelse gäller överförs sekretessen enligt 11 kap. 4 § OSL.

Frågan om den närmare utformningen av den tekniska lösningen kring förbättrad kontroll är i dagsläget oklart och bör bli föremål för fortsatt beredning. Precis som när det gäller uppgifterna avseende den avståndsbaserade skatten kan Polismyndigheten antas ha behov av att få tillgång till uppgifterna i databasen utan fördröjning, t.ex. för att deras fordon automatiskt och i realtid ska kunna notera fordon som är relevanta för vägkantskontroll. Tillgången till uppgifter bör därför troligen ske genom direktåtkomst, även om det kan finnas situationer när Polismyndigheten behöver få tillgång till uppgifterna på annat sätt. Enligt utredningens mening kan en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet lämpligen införas i vägtrafikdataförord-

ningen. Av bestämmelsen bör det framgå att Transportstyrelsen ska lämna ut uppgifterna i databasen på begäran av Polismyndigheten eller genom att direktåtkomst beviljas denna myndighet.

I likhet med de överväganden som gjorts i avsnitt 8.7.5 ovan avseende Polismyndighetens tillgång till uppgifter direkt från kontrollstationerna kan det ifrågasättas om en sådan uppgiftsskyldighet även skulle kunna omfatta uppgifter som Polismyndigheten kan få direkt från kontrollstationerna avseende fordon som nyligen passerat och som kan misstänkas för regelöverträdelse.

Behandlingen av personuppgifter hos Transportstyrelsen i samband med den nya avståndsbaserade skatten kommer att omfattas av det primära ändamålet i 2 kap. 3 § 4 VTDL. Det är vissa uppgifter från systemet för uttag av skatt som utgör grunden för den databas som utredningen ovan redogjort för.

Polismyndigheten bör få tillgång till uppgifterna i databasen om de fordon som fått en markering som utvisar en misstanke om överträdelse av cabotagereguleringen och även skälet till misstanken (antingen att fordonet har stannat för länge i Sverige eller för att det återvänt inom karenperioden). Om fordonsägaren eller innehavaren är en enskild näringsidkare kan uppgifter som därigenom ska göras tillgängliga för Polismyndigheten vara personuppgifter. Personuppgifter som Transportstyrelsen behandlar i sin verksamhet avseende fordon får enligt 2 kap. 4 § VTDL även behandlas om det är nödvändigt för att tillhandahålla sådana uppgifter om fordon som behövs i en verksamhet som stat eller kommun ansvarar för enligt lag eller förordning, när det är det gäller bl.a. tillsyn, eller en annan verksamhetsuppgift som förutsätter tillgång till information om fordon (punkt 6 och 7). Utredningen bedömer att Polismyndighetens behov av uppgifterna för att förbättra kontrollen av cabotagetransporterna bör omfattas av Polismyndighetens tillsynsverksamhet⁷⁶ alternativt en annan verksamhetsuppgift som förutsätter tillgång till information om fordon. Hos Polismyndigheten bör behandlingen av personuppgifter att omfattas av brottsdatalagen och polisdatalagen eftersom

⁷⁶ 2 kap. 4 § punkt 6 VTDL föreskriver att personuppgifter får behandlas för att lämna ut uppgifter som behövs för tillsynsverksamhet. Ändamålet tillgodoser enligt förarbetena (prop. 2018/19:33 s. 206) myndigheters behov av uppgifter om bl.a. fordon och fordonsägare i tillsynssyfte. Som exempel på sådan verksamhet anges Polismyndighetens kontroller enligt bl.a. förordningen om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m., där behov finns av uppgifter om t.ex. fordon och färdskrivare.

vägkontrollerna bedrivs i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott.

Utredningen har ovan gjort vissa överväganden rörande lagringstidens längd avseende uppgifterna i databasen men konstaterat att slutlig ställning till lagringstidens längd bör tas i den fortsatta beredningen av frågan. Bestämmelser om gallring av uppgifterna i databasen bör lämpligen kunna föras in i vägtrafikdataförordningen.

8.9 Avslutande kommentarer

Utredningen har i detta kapitel redogjort för sina förslag och bedömningar när det gäller ett nytt avståndsbaserat system och kontroll av regelefterlevnad. Utredningens uppdrag har varit begränsat och endast avsett vissa frågor kring ett nytt miljöstyrande system. Under utredningsarbetet har dock uppmärksammats vissa frågor som kan vara av vikt att utreda vidare om ett avståndsbaserat system ska införas.

Utredningen har utgått ifrån att det är Polismyndigheten som kommer att ansvara för vägkontroller avseende en avståndsbaserad skatt. Såsom ovan konstaterats kan det vara lämpligt att polismän eller bilinspektörer ute på väg kan ta emot uppgifter om fordon som misstänks för regelöverträdelser direkt från närliggande kontrollstationer. En sådan lösning väcker dock vissa frågor.

Om Polismyndigheten på ett effektivt sätt ska kunna utföra sådana kontroller men även den förbättrade kontroll av cabotage-transporter som utredningen föreslår, behöver myndigheten få tillgång till utrustning med åtminstone delar av den funktionalitet som de mobila kontrollfordonen i Belgien har, såsom möjligheten att avläsa ombordenheter och registreringsskyltar samt möjligheten att ta emot uppgifter från närliggande fasta och flyttbara kontrollstationer. Det skulle exempelvis kunna röra sig om uppgifter om att ett fordon, som har markerats som misstänkt för överträdelse av cabotageregulverket eller som kör utan fungerande ombordenhet, har passerat en närliggande kontrollstation. Utrustningen måste vara tillgänglig ute på vägarna för att kunna möjliggöra effektiva kontroller. Frågan om det är möjligt, och lämpligt, att utrusta polisbilarna på detta sätt eller om vägkontrollerna bör genomföras på annat sätt

är en fråga som faller utanför utredningens uppdrag men som bör övervägas i ett fortsatt arbete avseende en avståndsbaserad skatt.

Mot denna bakgrund och med hänsyn till att det rör sig om fiskala kontroller samt att Polismyndighetens arbetsuppgifter vid vägkontroller har utökats bl.a. i och med genomförandet av mobilitetspaketet (se regeringens lagrådsremiss den 3 februari 2022 *Genomförande av mobilitetspaketet*) kan det vid en fortsatt beredning finnas skäl att överväga om det är lämpligt och effektivt att ansvaret för kontrollen avseende ett avståndsbaserat system ska ligga på Polismyndigheten eller om den ska utföras av en annan myndighet, t.ex. Skatteverket eller Transportstyrelsen, alternativt om en ny myndighet eller ett nytt organ bör tillskapas för detta ändamål.

Utredningen önskar slutligen framhålla att det är av yttersta vikt för acceptansen och legitimiteten av ett nytt avståndsbaserat system att det finns ett effektivt kontrollsystem kombinerat med kännbara sanktioner. Systemet bör utformas så att risken för att bli kontrollerad, och därmed även risken för att bli upptäckt, är tillräckligt stor för att avhålla från överträdelser av regelverket. Vid konstaterad regelöverträdelse måste dessutom sanktionerna, oavsett om det rör sig om böter eller sanktionsavgifter, vara tillräckligt höga i förhållande till den vinst eller besparing som kan uppnås i det enskilda fallet. Oavsett hur kontrollerna på väg organiseras måste det finnas tillräckliga resurser för att utföra dessa kontroller. Det kan i sammanhanget noteras att eurovinjettdirektivet anger att medlemsstaterna ska upprätta lämpliga kontroller och fastställa det påföljdssystem som ska tillämpas för överträdelser av de nationella bestämmelser som antagits enligt detta direktiv. De ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att de tillämpas. De fastställda påföljderna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande (artikel 9a).

9 Återbetalning av bränsleskatt

Bedömning: Det är, i enlighet med nuvarande energiskattedirektiv, möjligt att införa ett system för återbetalning av bränsleskatt, men den administrativa rimligheten och den samhällsekonomiska effektiviteten kan anses som tveksam. Det kan därför inte anses vara lämpligt att införa ett sådant system.

9.1 Inledning

Möjligheten att kombinera en avståndsbasead skatt med ett system för återbetalning av delar av bränsleskatten har tagits upp i tidigare utredningar. Vägtrafikskatteutredningen tog i slutbetänkandet *Skatt på väg* (SOU 2004:63) upp att införandet av kilometerskatt skulle innebära att godstransporter på väg allmänt sett blev dyrare. Utredningen ansåg dock att en betydande kompensation för kostnadsökningarna skulle kunna ske genom återbetalning av dieselskatt för de kilometerskattepliktiga tunga fordonen i samband med införandet av kilometerskatt (s. 475). Utredningen om fossilfri fordonstrafik föreslog i betänkandet *Fossilfrihet på väg* (SOU 2013:84) fortsatt utredning av frågan om en kilometerskatt för tunga fordon med restitution (återbetalning) för del av den inbetalda skatten på dieselbränsle (s. 628). Nedsatt beskattning av diesel för tung trafik (genom återbetalning) har i en rapport, som tagits fram på uppdrag av Sveriges Åkeriföretag, Transportgruppen och Svenska Transportarbetarförbundet, lyfts fram som en åtgärd som skulle kunna kompensera för de ökade kostnader införandet av en vägska (vägslitageskatt/kilometerskatt) skulle ge upphov till.¹ I *Färdplanen för fossilfri konkurrenskraft – Åkerinäringen*, som tagits fram inom initiativet Fossilfritt

¹ Jonsson, et al. (2015) s. 42 och 43.

Sverige, tas också möjligheten att ha olika drivmedelsbeskattning för fordon som är, respektive inte är, vägskattepliktiga upp.² Att kombinera införandet av en avståndsbaserad skatt med ett återbetalningssystem har dock inte varit föremål för närmare analys, t.ex. när det gäller åtgärdens förenlighet med EU-rätten.

Utredningen ska enligt kommittédirektiven analysera om det är juridiskt möjligt och om det är lämpligt att kombinera ett avståndsbaserat system med ett system för återbetalning av bränsleskatt. Om ett sådant system bedöms vara möjligt och lämpligt ska utredningen föreslå hur det i så fall bör utformas. I kapitlet används begreppen bränsleskatt på diesel, punktskatt på diesel respektive dieselskatt som beteckning på den totala punktskatten på diesel, dvs. såväl koldioxid- som energiskatten.

9.2 Juridiska förutsättningar för återbetalning

9.2.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att utreda de juridiska förutsättningarna för att kombinera ett avståndsbaserat system med ett system med återbetalning av en del av bränsleskatten. En viktig princip för skattepolitiken är att regelverket ska vara förenligt med EU-rätten (prop. 2014/15:100 avsnitt 5.5, s. 105). Vid analysen av de juridiska möjligheterna att införa ett system för återbetalning är det därmed av avgörande betydelse att systemet är förenligt med Rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet, nedan kallat energiskattedirektivet, att systemet respekterar EU-rättens regelverk om statligt stöd och den grundläggande unionsrättsliga principen om likabehandling/icke-diskriminering.

² Fossilfritt Sverige (2019) s. 26.

9.2.2 Relevant EU-rätt

Energiskattedirektivet

Energiskattedirektivet är ett unionsgemensamt ramverk för hur medlemsstaterna ska utforma sin nationella beskattning av bränslen och el. Energiskattedirektivet gäller alla motorbränslen, såväl fossila som sådana som har framställts av biomassa. Utgångspunkten i energiskattedirektivet är att medlemsstaternas nationella beskattning av bränslen ska uppfylla vissa i direktivet föreskrivna minimiskattenivåer. Minimiskattenivåerna för motorbränslen är uttryckta per volymenhet (1 000 liter) för följande bränslen och uppgår för blyfri bensin till 359 euro (3 764 kr), för blyad bensin till 421 euro (4 414 kr) och för dieselbränsle till 330 euro (3 460 kr) enligt tabell A i bilaga I till energiskattedirektivet.³ Samtidigt innehåller direktivet en rad bestämmelser som gör det möjligt för medlemsstaterna att tillämpa skattnedsättningar, skattebefrielser eller differentieringar av skattenivåerna för vissa produkter eller användningsområden.

Medlemsstaterna får t.ex. differentiera mellan yrkesmässig och icke-yrkesmässig användning av dieselbrännolja som drivmedel, under förutsättning att gemenskapens miniminivåer iakttas och att skattesatsen för dieselbrännolja för yrkesmässig användning som används som drivmedel inte är lägre än den gällande nationella skattenivån den 1 januari 2003, utan hinder av de eventuella undantag beträffande denna användning som fastställs i detta direktiv (artikel 7.2). I artikel 7.3 preciseras vad som avses med ”dieselbrännolja för yrkesmässig användning som används som drivmedel” och det hänvisas därvid, bl.a., i punkt a till dieselbrännolja som används som drivmedel för godstransport som för annans eller egen räkning utförs av motorfordon eller fordonskombinationer som är avsedda uteslutande för godstransport på väg och vars totala tillåtna bruttovikt är minst 7,5 ton. Sådan dieselbrännolja för yrkesmässig användning benämns ofta kommersiell diesel.

Skattebefrielse eller skattnedsättning enligt direktivet får beviljas antingen a) direkt, b) genom en differentierad skattesats, eller c) genom återbetalning av hela eller delar av skatten (artikel 6).

Det framgår av energiskattedirektivet att åtgärder som skattebefrielse, skattnedsättning, skattedifferentiering och återbetalning

³ Omräknat enligt EU:s officiella växelkurs den 1 oktober 2020 (1 euro = 10,4853 svenska kronor).

av skatt kan utgöra statligt stöd och ska i så fall anmälas till kommissionen (artikel 26.2). Energiskattedirektivet genomförs i svensk lagstiftning genom lagen (1994:1776) om skatt på energi, förkortad LSE.

Europeiska kommissionen presenterade den 14 juli 2021 ett förslag till reviderat energiskattedirektiv, som en del av 55 %-paketet ("Fit for 55").⁴ Förslaget innebär bl.a. att möjligheten till differentiering mellan yrkesmässig och icke-yrkesmässig användning av dieselbränsle som drivmedel tas bort.⁵

EU:s statsstödsregler

I artikel 26 i energiskattedirektivet klargörs att skatteåtgärder som uppfyller energiskattedirektivets bestämmelser kan omfattas av EU:s regler om statligt stöd. Genom att skattenedsättning för s.k. kommersiell diesel är en möjlighet och inte en skyldighet enligt energiskattedirektivet kan en återbetalning av delar av dieselskatten omfattas av reglerna om statligt stöd. Den totala svenska punktskatten på diesel består av en energiskatt och en koldioxidskatt. Nedsättning av skatterna kan vara utformade så att åtgärderna definitionsmässigt utgör statligt stöd enligt artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, förkortat EUF-fördraget.⁶ Enligt EUF-fördraget är huvudprincipen att allt offentligt stöd till näringslivet är förbjudet, även om det finns undantag. En annan huvudregel är att kommissionen, utifrån EU:s regler om statligt stöd, måste pröva och godkänna åtgärdernas förenlighet med den inre marknaden innan de kan träda i kraft (genomförandeförbudet).

Medlemsstaterna kan dock i vissa fall ge stöd till vissa utpekade områden utan att behöva iaktta det normala förfarandet med föransökan och kommissionens godkännande. Detta har sin grund i att kommissionen har antagit förordningar på olika områden, varigenom vissa kategorier av stöd har ansetts förenliga med EUF-fördraget under förutsättning att vissa villkor uppfylls (s.k. gruppundantagsförordningar).⁷ I dessa förordningar anges vilka grupper av stöd-

⁴ Europeiska kommissionen (2021b).

⁵ Europeiska kommissionen (2021b), skäl 19 och reviderad artikel 7.

⁶ Begreppet statligt stöd definieras direkt i EUF-fördraget (om dess närmare innebörd och Europeiska kommissionens tolkning, jfr bl.a. SOU 2015:87 Energiskatt på el – En översyn av det nuvarande systemet s. 54–57).

⁷ Kommissionen har med stöd av ett bemyndigande från rådet enligt artikel 109 i EUF-fördraget antagit dessa gruppundantagsförordningar.

åtgärder som är undantagna från skyldigheten att anmäla åtgärden till kommissionen innan den genomförs. En av dessa förordningar är kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget, förkortad GBER. GBER tillämpades fr.o.m. den 1 juli 2014 t.o.m. den 31 december 2020 men genom beslut i juli 2020 har tillämpligheten förlängts t.o.m. den 31 december 2023.⁸ GBER omfattar bl.a. stöd i form av nedsättningar av eller befrielse från miljöskatter. GBER tillämpas inte på stöd till företag i svårigheter, förutom i vissa särskilt angivna fall (artikel 1.4 c).

Av artikel 44 i GBER framgår att stödordningar i form av nedsättning av miljöskatter som uppfyller villkoren i energiskattedirektivet ska anses vara förenliga med den inre marknaden i den mening som avses i artikel 107.3 i EUF-fördraget och ska undantas från anmälningsskyldigheten i artikel 108.3 i EUF-fördraget, om villkoren i artikel 44 och i kapitel I i GBER är uppfyllda.⁹ Vidare framgår att de som beviljas skattenedsättningen ska väljas på grundval av transparenta och objektiva kriterier och ska betala åtminstone den respektive minimiskattenivå¹⁰ som fastställs i energiskattedirektivet. Stödordningar i form av skattenedsättningar ska baseras på en minskning av den tillämpliga miljöskattesatsen eller på betalningen av ett fast ersättningsbelopp eller på en kombination av dessa två metoder. Stöd får inte beviljas för biobränslen som är föremål för en leverans- eller inblandningsskyldighet.

EU-domstolen har fastslagit att GBER och de villkor som föreskrivs däri ska tolkas strikt eftersom de utgör undantag från huvudregeln att anmälningsskyldighet föreligger (EU-domstolens dom i mål C-493/14 *Dilly's Wellnesshotel*, punkt 37).

⁸ Kommissionens förordning (EU) 2020/972 av den 2 juli 2020 om ändring av förordning (EU) nr 1407/2013 vad gäller dess förlängning och om ändring av förordning (EU) nr 651/2014 vad gäller dess förlängning och relevanta justeringar.

⁹ Inom ramen för den pågående översynen av statsstödsregelverket har kommissionen föreslagit ändringar i GBER. Ändringarna innebär bl.a. att en ny artikel 44 införs där det framgår vilka villkor som ska vara uppfyllda för att stödordningar i form av nedsättning av skatter som uppfyller villkoren i direktiv 2003/96/EG ska anses vara förenliga med den inre marknaden i den mening som avses i artikel 107.3 i fördraget och ska vara undantagna från anmälningsskyldigheten i artikel 108.3 i fördraget, se Europeiska kommissionen (2021e).

¹⁰ Av definitionerna i artikel 2 GBER framgår att med unionens minimiskattenivå avses den minimiskattenivå som anges i unionslagstiftningen för energiprodukter och elektricitet vilket betyder den lägsta skattenivå som anges i bilaga I till energiskattedirektivet.

Principen om likabehandling

Utöver ovan angivna reglering är medlemsstaterna skyldiga att iaktta de allmänna rättsprinciper som utgör en del av unionens rättsordning, bl.a. principen om likabehandling och förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet (som utgör ett utflöde av likabehandlingsprincipen).

Principen om likabehandling innebär enligt praxis från EU-domstolen att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (EU-domstolens dom i mål C-513/18 *Autoservizi Giordano* punkt 37 och där angiven rättspraxis). Enligt fast rättspraxis från EU-domstolen innebär reglerna om likabehandling inte endast ett förbud mot öppen diskriminering på grund av nationalitet, utan även alla former av indirekt diskriminering som, genom tillämpning av andra särskiljningskriterier, i praktiken leder till samma resultat (EU-domstolens dom i mål C-591/17 *Österrike mot Tyskland* punkt 42 och där angiven rättspraxis).

9.2.3 Återbetalning – bedömning av förenligheten med EU-rätten

Inledning

Frågan är om det är juridiskt möjligt att kombinera införandet av en avståndsbaserad skatt med ett system för återbetalning av delar av bränsleskatten. Med utgångspunkt i kommittédirektiven utgår utredningen från att det i första hand är en återbetalning av bränsleskatten på diesel som är aktuell.

Kommittédirektiven ger ingen närmare ledning avseende hur ett kombinerat införande ska genomföras. Enligt utredningens mening kan det göras på två sätt: dels genom en återbetalning av delar av diesel-skatten endast för de fordon som omfattas av den avståndsbaserade skatten, dels genom att ett återbetalningssystem införs vid samma tidpunkt som införandet av den avståndsbaserade skatten, men helt utan koppling till denna. Utredningen analyserar nedan dessa två alternativ.

Förenligheten med energiskattedirektivet och likabehandlingsprincipen

Återbetalning av dieselskatt är möjlig enligt energiskattedirektivet

En nedsättning av skatten på diesel som används som drivmedel i fordon över 7,5 ton som är avsedda uteslutande för godstransport på väg är möjlig enligt nu gällande energiskattedirektiv. En skattenedsättning kan beviljas genom återbetalning av delar av skatten. För att ett system ska kvalificera sig som ”återbetalning” i den mening som avses i artikel 6 c i energiskattedirektivet krävs att det belopp som betalas ut enligt systemet härrör från de punktskatter som tas ut av medlemsstaten eller åtminstone att beloppet har ett verkligt samband med de punktskatter som tas ut av medlemsstaten, så att systemet har till syfte att neutralisera eller minska punktskatterna på bränsle (EU-domstolens dom i mål C-63/19 *Kommissionen mot Italien* punkt 79 och 87). Av skälen 9 och 11 i energiskattedirektivet följer att direktivet är avsett att ge medlemsstaterna ett visst utrymme för att utforma och genomföra en politik som är anpassad till deras nationella förhållanden och att det är medlemsstaternas angelägenhet att besluta om skattesystem som inrättas i samband med genomförandet av direktivet (EU-domstolens dom i mål C-513/18 *Autoservizi Giordano*, punkt 28 och i mål C-189/15 *IRCCS – Fondazione Santa Lucia*, punkt 50).

Medlemsstaterna är dock, då de utnyttjar sitt utrymme för skönsrättslig bedömning i samband med genomförandet av artikel 7.2 och 7.3 i energiskattedirektivet, skyldiga att iaktta de allmänna rättsprinciper som utgör en del av unionens rättsordning, bl.a. principen om likabehandling (EU-domstolens dom i mål C-513/18 *Autoservizi Giordano* punkt 35).

Ett system för återbetalning av bränsleskatt måste, för att vara förenligt med likabehandlingsprincipen, utformas så att samma villkor gäller för alla åkare och att det är tillgängligt för alla åkare inom EU. Ett flertal länder inom EU har infört ett system för återbetalning av delar av skatten på diesel för godstransporter för fordon över 7,5 ton. Om Sverige inför ett liknande system kan det därmed, sett för sig, inte innebära någon direkt diskriminering på grund av nationalitet.

Återbetalning av dieselskatt för fordon som omfattas av avståndsbaserad skatt?

Frågan är om det är möjligt att koppla en återbetalning av dieselskatten till det nya miljöstyrande systemet, dvs. är det möjligt att endast återbetala dieselskatten för fordon som omfattas av den avståndsbaserade skatten?

Tyskland planerade i början av 2000-talet att införa ett system för avgiftsersättning i samband med införandet av en kilometerbaserad motorvägsavgift för tunga godsfordon. Detta för att (delvis) kompensera åkarna för ökningen av deras totala avgiftsborða. Systemet skulle innebära att en årlig engångsersättning på högst en viss summa per kilometer skulle betalas ut. Avgiftsersättningen skulle emellertid endast betalas ut om en viss punktskatt på bränsle betalats i Tyskland, vilket skulle bevisas genom att lägga fram tillämpliga dokument. Detta system bedömdes av kommissionen i beslut den 25 januari 2006.¹¹ Kommissionen anförde i beslutet att vägavgifter, enligt EU-domstolens rättspraxis, inte kan kvalificeras som en skatt, utan som en betalning för utnyttjandet av en tjänst. Kommissionen ansåg bl.a. på grundval av denna rättspraxis och med hänsyn till att punktskatten endast tjänade som referens för att beräkna ersättningen att avgiftsersättningen inte samtidigt kunde kvalificeras som en ersättning av punktskatterna (punkt 72). Vidare ansåg kommissionen att systemet för avgiftsersättning utgjorde stöd enligt artikel 87.1 EG (numera artikel 107.1 i EUF-fördraget) och gick därefter över till en bedömning av stödets förenlighet med den gemensamma marknaden (punkt 66).

Kommissionen konstaterade att systemet för avgiftsersättning införde samma villkor för alla åkare och var tillgängligt för alla åkare oavsett nationalitet eller bosättning. Åtgärderna förutsåg inte några trösklar, t.ex. en minsta vägavgift eller en minsta transportvolym. Det förelåg varken någon skyldighet att köpa bränsle i Tyskland eller någon begränsning för detta. Mot denna bakgrund förelåg inte någon direkt diskriminering på grund av nationalitet (punkt 81). Frågan var dock om det förelåg någon indirekt diskriminering i praktiken på grund av nationalitet. Systemet innebar en särbehandling mellan åkare som tankar i Tyskland och åkare som tankar i en annan med-

¹¹ Kommissionens beslut av den 25 januari 2006 om det statliga stöd C 54/03 (f.d. N 194/02) som Förbundsrepubliken Tyskland planerar att införa med avseende på en ersättningsmekanism som är knuten till införandet av ett avgiftssystem för tunga godsfordon på tyska motorvägar.

lemsstat. Denna särbehandling berodde på att avgiftsersättningen var knuten till betalningen av punktskatter i Tyskland (punkt 82). Kommissionen förutsåg att en mycket stor andel icke-tyska fordonskilometrar på de tyska motorvägarna inte skulle komma att gynnas av systemet för avgiftsersättning eftersom systemet var knutet till betalningen av punktskatter i Tyskland. Dessutom skulle åkare, särskilt från andra medlemsstater, som endast använder tyska motorvägar någon enstaka gång kanske avstå från att utnyttja systemet för avgiftsersättning på grund av de administrativa bördorna, och skulle därför drabbas ytterligare jämfört med regelbundna användare, särskilt tyska användare (punkt 89). Kommissionen underströk att en åkare som använder en tysk motorväg och köper sitt bränsle utanför Tyskland använder den tyska väginfrastrukturen på exakt samma sätt som en åkare som tankar i Tyskland. Den knytningen av avgiftsersättningen till betalningen av punktskatter i Tyskland som leder till olika avgiftsnivåer kan därför inte motiveras av skillnader i användningen av tyska motorvägar. Till följd av denna knytning kommer vissa åkare, främst icke-tyska åkare, att behöva betala en högre avgift än andra trots att de transporterar samma tunga gods samma sträcka på samma motorväg. Dessutom kommer systemet att gynna nationella transporter som till största delen utförs av åkare som köper bränsle i Tyskland, i förhållande till transporter mellan medlemsstater, som utförs av åkare som oftare köper bränsle i andra medlemsstater, vilket utgör en annan form av diskriminering som är förbjuden enligt gemenskapsrätten (punkt 90).

Kommissionen tog i beslutet också upp att de egenskaper som kännetecknar vägavgifter respektive punktskatter skiljer sig åt. En vägavgift är en betalning för utnyttjandet av en tjänst medan en punktskatt är en skatt. De omständigheter som ligger till grund för en uppbörd skiljer sig åt: användningen av motorvägar i fråga om en vägavgift och förbrukningen av mineraloljan i fråga om punktskatter (punkt 93). Kommissionen såg inte någon objektiv grund för att knyta en nedsättning av vägavgifter till de punktskatter som betalats på tyskt territorium. Det fanns därför inte någon objektiv grund som skulle kunna stödja en särbehandling mellan åkare som tankar i Tyskland och åkare som tankar utanför Tyskland eftersom de rent objektivt befinner sig i samma situation (punkt 94). Stödåtgärden iakttog således inte principen om icke-diskriminering eftersom åtgärden i praktiken diskriminerade utländska åkare och redan av detta skäl

måste betraktas som oförenlig med den gemensamma marknaden. Stödåtgärden uppfyllde inte heller bestämmelsen i eurovinjettdirektivet i vilken fastställs att vägtullar och vägavgifter inte får vara diskriminerande, direkt eller indirekt, av skäl som grundar sig på åkarens nationalitet eller fordonets ursprung eller destination (punkt 96).

Detta beslut från kommissionen skulle möjligen kunna öppna upp för en lösning där återbetalning av dieselskatt knyts till de tunga fordon som betalar avståndsbaserad skatt.¹² Fallet rörde ju en nedläggning av motorvägsavgiften för åkare som betalat punktskatt på bränsle i Tyskland och inte en återbetalning av punktskatten på bränsle för de fordon som betalar motorvägsavgift.

Om Sverige inför en avståndsbaserad skatt är utgångspunkten enligt kommittédirektiven att alla åkare som använder det svenska vägnätet med fordon på över 3,5 ton kommer att omfattas av det avståndsbaserade systemet oberoende av nationalitet/registreringsland för deras fordon. Enligt utredningens bedömning skulle en återbetalning av dieselskatten för fordon som omfattas av den avståndsbaserade skatten ha ett verkligt samband med den dieselskatt som tas ut och därmed kvalificeras som en återbetalning enligt energiskattedirektivet (EU-domstolens dom i mål C-63/19 *Kommissionen mot Italien* punkt 79 och 87). Frågan är dock om en koppling till den avståndsbaserade skatten är förenlig med principen om likabehandling.

Den klart övervägande delen av lastbilstransporter i Sverige utförs av svenska lastbilar som kör inrikes transporter.¹³ De åkare som utför dessa transporter kommer sannolikt också, av geografiska skäl, köpa diesel och betala punktskatt i Sverige. Även om återbetalningssystemet skulle vara öppet för alla åkare som betalar avståndsbaserad skatt är det mot denna bakgrund troligt att systemet främst kommer att gynna svenska åkare eftersom det främst är dessa som skulle uppfylla kriterierna att både betala avståndsbaserad skatt och punktskatt på diesel i Sverige.

Det kan konstateras att möjligheten till skattenedsättning enligt energiskattedirektivet har en inneboende olikbehandling av tunga fordon över respektive under 7,5 ton. Det är dock något som ligger i direktivets natur och som svårligen kan angripas. Tidigare har fram-

¹² Jfr SOU 2013:84 s. 629 och 630.

¹³ Trafikanalys (2018b) s. 8 och 9.

förts att energiskattedirektivets viktgräns i detta sammanhang bör vara densamma som viktgränsen i eurovinjettdirektivet.¹⁴

Viktgränsen om 7,5 ton i bestämmelsen om skattenedsättning rörande kommersiell diesel i energiskattedirektivet innebär emellertid att alla fordon för vilka avståndsbaserad skatt ska betalas inte kan omfattas av ett eventuellt återbetalningssystem. De tunga fordon som omfattas av den avståndsbaserade skatten men vars vikt understiger 7,5 ton (dvs. tunga fordon mellan 3,5 och 7,5 ton) kommer således inte kunna vara föremål för återbetalning av dieselskatten, oaktat inköp av diesel och betalning av punktskatt i Sverige. Alla fordon för vilka avståndsbaserad skatt ska betalas använder dock vägnätet på samma sätt och måste anses befinna sig i en jämförbar situation när det gäller användningen av det svenska vägnätet (jfr kommissionens beslut). Om enbart skattepliktiga fordon över 7,5 ton skulle vara berättigade till återbetalning uppstår därmed en olikbehandling. Om återbetalningen skulle ses som en kompensation för ökade kostnader i samband med införandet av en avståndsbaserad skatt kan det inte finnas några sakliga skäl för att särbehandla fordon över 7,5 ton inom systemet för den avståndsbaserade skatten.

Mot denna bakgrund är det enligt utredningens mening ytterst tveksamt om ett system för återbetalning av dieselskatt som kopplas till den avståndsbaserade skatten kan anses vara förenlig med EUrättens princip om likabehandling/icke-diskriminering. Ytterst är det dock endast EU-domstolen som slutligt kan avgöra detta.

En koppling mellan den avståndsbaserade skatten och återbetalning av dieselskatt innebär också att två skilda system kopplas samman trots att det inte föreligger någon fiskal koppling mellan väg-tullar (den avståndsbaserade skatten) och punktskatt på diesel. De har var och en sin egen källa, nämligen användningen av det beskattade vägnätet å ena sidan och förbrukningen av diesel å andra sidan (jfr kommissionens beslut, punkt 74).

Sammantaget bedömer utredningen att det inte kan anses vara juridiskt möjligt att koppla samman systemen.

¹⁴ Europaparlamentet (2008), ändring 4 och 10.

Återbetalning för alla tunga fordon över 7,5 ton?

Det kvarstår då att bedöma om det är juridiskt möjligt att införa ett återbetalningssystem för delar av bränsleskatten på diesel som är öppen för alla tunga fordon över 7,5 ton men utan koppling till den avståndsbaserade skatten.

Även om ett system för återbetalning av dieselskatt och den avståndsbaserade skatten sedda var för sig är förenliga med EU-rätten kan den kombinerade effekten av åtgärderna leda till att åtgärderna kommer i konflikt med principen om likabehandling/icke-diskriminering (jfr generaladvokat Jacobs förslag till avgörande i C-195/90 punkt 25).

I mål C-591/17 *Österrike mot Tyskland* prövade EU-domstolen frågan om fördragsbrott när det gäller tysk lagstiftning avseende infrastrukturavgift för personbilar och undantag från fordonsskatt för fordon som är registrerade i Tyskland. Tyskland hade utformat ett regelverk för att införa infrastrukturavgifter för personbilar som framförs på de federala vägarna, inklusive motorvägarna. Metoden för att betala denna avgift skiljde sig mellan å ena sidan fordon registrerade i Tyskland, och å andra sidan fordon som inte var registrerade där. Ägare till fordon som är registrerade i Tyskland skulle betala avgiften i form av en årlig vinjett (upp till 130 euro). När det gäller fordon registrerade i utlandet skulle avgiften betalas av ägaren eller föraren endast vid användning av motorvägarna. Avgiften skulle betalas i form av köp av en vinjett för antingen tio dagar (från 2,50 till 25 euro), två månader (från 7 till 50 euro) eller ett år (högst 130 euro).

Samtidigt föreskrev Tyskland att ägare av fordon som är registrerade i Tyskland, från det att infrastrukturavgiften tas ut, skulle medges undantag från fordonsskatten med ett belopp som i vart fall motsvarar den avgift de har behövt betala. EU-domstolen prövade bl.a. om de två nationella åtgärderna (införandet av infrastrukturavgiften och undantaget från fordonsskatt för fordon registrerade i Tyskland) hade en sådan koppling sinsemellan att det var motiverat att de bedömdes tillsammans mot bakgrund av unionsrätten. Åtgärderna infördes samma dag (och ändrades ungefär vid samma tidpunkt) och tillämpningen av skatteundantaget var beroende av att infrastrukturavgiften hade börjat tas ut. EU-domstolen konstaterade att det fanns ett så pass nära samband mellan de omtvistade nationella åtgärderna, såväl tidsmässigt som materiellt, att det var motiverat att pröva dem

tillsammans mot bakgrund av unionsrätten. EU-domstolen tog upp att det var ostridigt att alla som använde tyska motorvägar, med tillämpning av de aktuella åtgärderna, omfattades av infrastrukturavgiften, oberoende av registreringsorten för deras fordon. Ägarna till de fordon som är registrerade i Tyskland omfattades dock av ett undantag från fordonsskatten på minst samma belopp som den avgift de har betalat, varför den ekonomiska bördan av denna avgift i praktiken endast lades på ägare och förare av fordon som är registrerade i en annan medlemsstat än Tyskland. Till följd av kombinationen av åtgärderna framgick det att ägare och förare av fordon som är registrerade i en annan medlemsstat än Tyskland och som använder de tyska motorvägarna behandlas mindre förmånligt än ägare av fordon registrerade i Tyskland, när det gäller användningen av dessa motorvägar, trots att de befinner sig i jämförbara situationer med avseende på denna användning (punkt 49). EU-domstolen anförde att även om skillnaden i behandling inte är direkt baserad på nationalitet är det stora flertalet ägare och förare av fordon som är registrerade i andra medlemsstater än Tyskland inte tyska medborgare, medan det stora flertalet ägare av fordon registrerade i Tyskland är det, varför en sådan skillnad i själva verket leder till samma resultat som en skillnad i behandling på grundval av nationalitet (punkt 51). EU-domstolen fann att den tyska regleringen stred mot det allmänna förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet, utgjorde en restriktion av den fria rörligheten för varor som stred mot artikel 34 i EUF-fördraget samt en begränsning av friheten att tillhandahålla tjänster i strid med 56 EUF-fördraget. Vidare hade Tyskland underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 92 EUF-fördraget.¹⁵

Om Sverige skulle införa ett avståndsbaserat system för uttag av skatt och samtidigt införa ett system för återbetalning av dieselskatt är det, enligt utredningens mening, mot bakgrund av ovan redovisad praxis från EU-domstolen sannolikt att åtgärderna skulle bedömas tillsammans. Vid en bedömning av om åtgärderna strider mot principen om likabehandling/icke-diskriminering utgår utredningen därför

¹⁵ Artikel 92 EUF-fördraget föreskriver att till dess att de bestämmelser som avses i artikel 91.1 EUF-fördraget har fastställts, får ingen medlemsstat, utan att rådet med enhällighet har beslutat om en åtgärd genom vilken undantag beviljas, vidta någon åtgärd som direkt eller indirekt ger de olika bestämmelser, som gällde på transportområdet den 1 januari 1958 eller som, för stater som senare ansluter sig gäller på detta område, vid tidpunkten för dessas anslutning, mindre gynnsamma effekter för andra medlemsstaters transportföretag än för inhemska transportföretag. Det har på unionsnivå inte fastställts några bestämmelser om vägavgifter för fordon upp till en vikt på 3,5 ton, i enlighet med artikel 91 FEUF.

från åtgärdernas kombinerade verkan. Till skillnad från den situation som prövades i kommissionens beslut 2009 finns det ingen sammankoppling mellan systemen (vägtullar och återbetalning av punktskatt) och det rör sig inte heller om att införa två åtgärder som sammantaget innebär att enbart svenska åkare kompenseras. Dessutom innebär alla system för återbetalning av bränsleskatt en särbehandling mellan åkare som tankar i det aktuella landet och åkare som tankar i en annan medlemsstat. Det ligger i systemets natur. Kommissionen framhöll i sitt beslut 2009 att det var sambandet mellan avgiftsersättningen och betalningen av punktskatter i Tyskland som medförde att utländska åkare i praktiken diskriminerades och därför innebar indirekt diskriminering (punkt 82, 83, 94 och 95).

I mål C-591/17 där åtgärdernas kombinerade verkan bedömdes rörde det sig om tidsbaserade avgifter och en koppling till fordonskatten. Denna koppling innebar dessutom ett slags nollsummespel, dvs. införandet av en avgift och en kompensation som helt reducerar avgiften, när det gällde tyska åkare och följden blev att det i realiteten enbart var utländska åkare som betalade avgiften.

Om Sverige skulle införa ett system för återbetalning och en avståndsbaserad skatt vid samma tidpunkt måste beaktas att avståndsbaserade avgifter, till skillnad från tidsbaserade, innebär en mer korrekt prissättning av transporter i och med att avgiftens storlek är beroende av hur långt fordonet framförs. Detta gäller för såväl svenska som utländska åkare. Avståndsbaserade avgifter ligger i linje med principerna ”användaren betalar” och ”förorenaren betalar”. Möjligheten till återbetalning av dieselskatten bedöms, såsom framgår ovan, vara förenlig med energiskattedirektivet eftersom den är öppen även för åkare i andra medlemsstater. Om en återbetalning av dieselskatten skulle införas samtidigt som Sverige inför en avståndsbaserad skatt innebär detta att båda system i samma utsträckning är tillämpliga på såväl svenska som utländska åkare. Även om dessa två åtgärder skulle bedömas tillsammans anser utredningen att resultatet inte innebär att utländska åkare diskrimineras.

Förenligheten med EU:s regler om statsstöd

Vad gäller förenligheten med EU:s statsstödsregler kan sägas följande. Genom att skattenedsättning för s.k. kommersiell diesel är en möjlighet och inte en skyldighet enligt energiskattedirektivet kan en återbetalning av delar av dieselskatten omfattas av reglerna om statligt stöd. Den totala svenska punktskatten på diesel består av en energiskatt och en koldioxidskatt. Båda dessa skatter omfattas av energiskattedirektivet och är därmed att anse som miljöskatter i den mening som avses i artikel 44 i GBER.¹⁶ Nedsättning av skatterna kan vara utformade så att åtgärderna definitionsmässigt utgör statligt stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget. Samtidigt omfattas stödordningar i form av nedsättningar av miljöskatter av artikel 44 i GBER. För att de ska anses vara förenliga med den inre marknaden i den mening som avses i artikel 107.3 i EUF-fördraget och ska undantas från anmälningsskyldigheten i artikel 108.3 i EUF-fördraget krävs att villkoren i artikel 44 och i kapitel I i GBER är uppfyllda. Om återbetalningen utformas utifrån befintliga system för återbetalning i andra EU-länder och såväl svenska som utländska åkare omfattas av rätten till återbetalning bör villkoren i GBER vara uppfyllda, förutsatt att stödmottagaren inte är ett företag i svårigheter (jfr artikel 1.4 c GBER och artikel 2.18). Stödordningen skulle i så fall vara tillåten och undantagen från anmälningsskyldigheten i artikel 108.3 i EUF-fördraget.

Slutsatser

Utredningen har ovan kommit fram till att det inte bedöms vara möjligt enligt EU-rätten att koppla ett system med återbetalning av en del av dieselskatten till ett avståndsbaserat system på så sätt att det endast för de fordon som omfattas av avståndsbaserad skatt ska vara möjligt att få återbetalning av dieselskatten. För att kunna införa ett system för återbetalning krävs det att systemet frikopplas från en avståndsbaserad skatt samtidigt som det måste vara tillgängligt för åkare från alla medlemsstater. Ett sådant system, där uttaget av en avståndsbaserad skatt är frikopplad från en återbetalning av dieselskatt, bör vara juridiskt möjligt att införa, särskilt eftersom

¹⁶ Jfr EU-domstolens dom i mål C-493/14 *Dilly's Wellnesshotel* punkt 40 och generaladvokatens förslag till avgörande i målet p. 73–86. Se även Englisch (2017) och Pirlot (2020).

flera andra medlemsstater har infört sådana system. Detta bör vara möjligt oaktat om systemet införs samtidigt som en avståndsbaserad skatt. Utredningens kommande analys utgår därför från ett system för återbetalning av dieselskatt som inte är kopplat till en avståndsbaserad skatt.

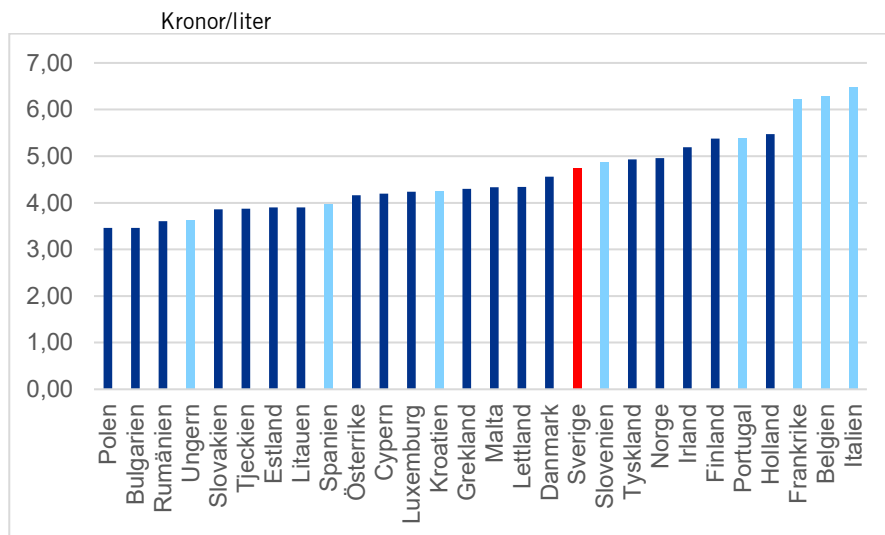
9.3 Återbetalning i andra EU-länder

Inom EU har för närvarande åtta länder lägre skattenivå för kommersiell diesel jämfört med normalt beskattad diesel: Belgien, Frankrike, Italien, Kroatien, Portugal, Slovenien, Spanien och Ungern.¹⁷ Den lägre beskattade dieseln får användas i fordon som väger 7,5 ton eller mer, med undantag för Portugal där fordonet ska väga 35 ton eller mer. Därutöver har även Irland en form av nedsättning. Samtliga berörda länder har ett återbetalningssystem med liknande krav på dokumentation som för återbetalning av mervärdesskatt för utländska fordon som tankar drivmedel. För Belgien och Ungern, som har en avståndsbaserad skatt beror inte återbetalningen på om en sådan skatt betalats in eller inte, dvs. det finns ingen koppling till de fordon som även påförs den avståndsbaserade skatten. Till exempel har Belgien i den avståndsbaserade skatten en gräns om att fordonet ska väga 3,5 ton eller mer medan den lägre beskattade dieseln får användas i fordon som väger 7,5 ton eller mer.¹⁸ I figur 9.1 anges den generella skattenivån för diesel i samtliga EU-länder och i Norge. I figur 9.2 anges skattenivån för diesel som används i fordon som väger 7,5 ton eller mer. För valutaomräkning i detta kapitel används genomgående EU:s officiella växelkurs den 1 oktober 2020: 1 euro = 10,4853 svenska kronor.

¹⁷ Comité national routier (2020) och Europeiska kommissionen (2021f).

¹⁸ Service Public Fédéral Finances, Douanes et Accises (u.å.).

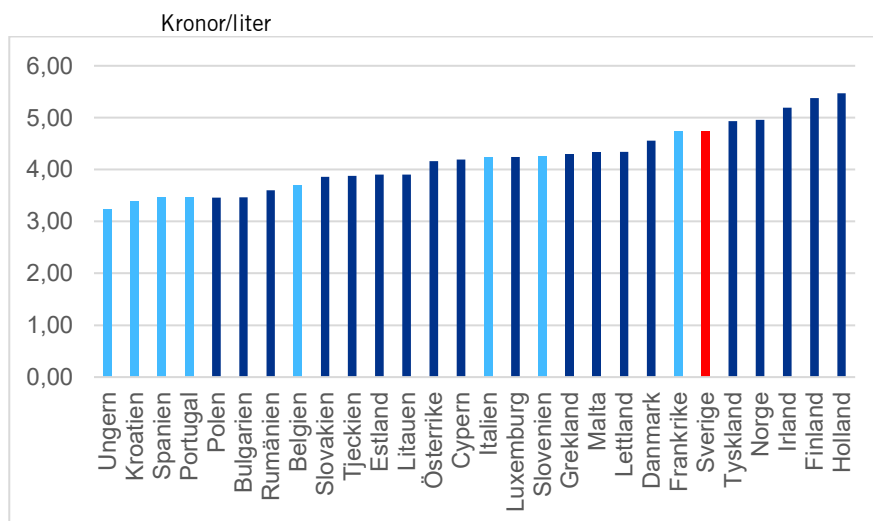
Figur 9.1 Normalskattenivå diesel EU och Norge 1/1 2021, bästa miljöklass eller motsvarande



Källa: Europeiska kommissionen (2021f) och Norska Finansdepartementet (2021).

Anm.: Länder som även har en nedsatt nivå för kommersiell diesel i ljusare blå stapel.

Figur 9.2 Skatt på kommersiell diesel i EU och Norge 1/1 2021, bästa miljöklass eller motsvarande



Källa: Europeiska kommissionen (2021f) och Norska Finansdepartementet (2021).

Anm.: Länder med nedsatt nivå för kommersiell diesel i ljusare blå stapel.

Inom EU har Italien, Belgien och Frankrike de högsta skattenivåerna för diesel. Dessa tre länder har nedsatt skatt för kommersiell diesel. Ungern, Kroatien, Spanien och Portugal har nedsatt nivå ned till motsvarande EU:s minimiskattenivå för diesel, dvs. 330 euro per kubikmeter (3,46 kronor¹⁹ per liter diesel). Den beloppsmässigt mest betydande nedsättningen har Belgien (2,60 kr per liter), följt av Italien (2,25 kronor per liter) och Portugal (1,92 kronor per liter). Se tabell 9.1.

Tabell 9.1 Länder med nedsatt skattenivå för kommersiell diesel 2021

Kronor/liter

	Skattenivå Kommersiell diesel	Normal skattenivå	Nedsättning, stöd
Frankrike	4,74	6,23	1,49
Sverige	4,71	4,71	0,00
Slovenien	4,26	4,86	0,60
Italien	4,23	6,47	2,25
Belgien	3,70	6,29	2,60
Portugal	3,46	5,38	1,92
Spanien	3,46	3,97	0,51
Kroatien	3,39	4,24	0,85
Ungern	3,23	3,62	0,39

Anm.: Kroatien och Ungern har inhemsk valuta och en starkare valuta gentemot Euron har medfört att nivån ligger något under EU:s minimiskattenivå.

Källa: Europeiska kommissionen (2021f).

Internationella transportörer på väg kan dra fördel av skatteskillnaderna på diesel inom EU. De kan i många fall köpa diesel i ett land med lågt pris och kan också utnyttja befintliga återbetalningssystem. Denna möjlighet förstärks av att nya och bränsleeffektiva tunga lastbilar kan vara ute på vägarna en länge tid och klara sig på en enda tankning.²⁰

¹⁹ Omräknat enligt EU:s officiella växelkurs den 1 oktober 2020 (1 euro = 10,4853 svenska kronor).

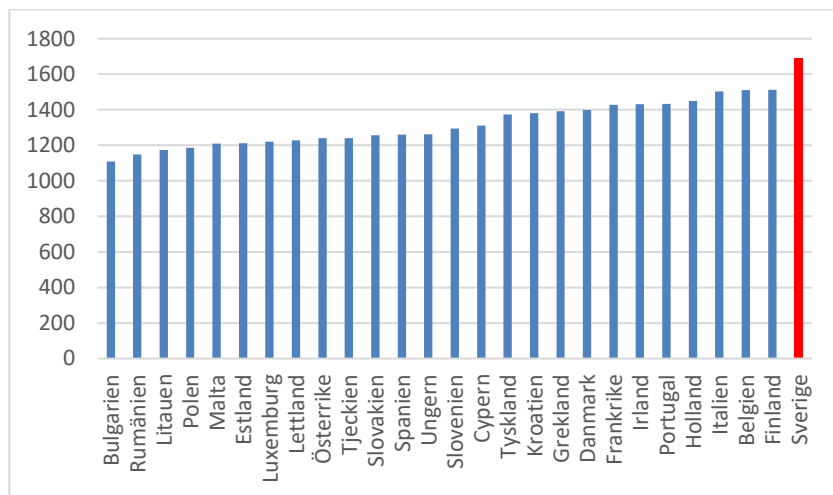
²⁰ Jfr Comité national routier (2020) s. 8.

9.3.1 Dieselpriiser inom EU och i Norge

Sverige har tionde högsta skattenivån på diesel inom EU, jämför figur 9.1 ovan. Sett till priset på diesel inklusive skatter befinner sig däremot Sverige högst. Se figur 9.3.

Figur 9.3 Priset på diesel i EU per den 23/8 2021

Euro/1 000 liter



Källa: Europeiska kommissionen (2021d).

Dieselpriiset anges som pumppris inklusive punktskatt och mervärdesskatt. Rabatter för tunga fordon eller nedsättningen avseende kommersiell diesel ingår inte. Nivån på mervärdesskatt varierar mellan EU-länder och kan förstärka prisskillnader.

Dieselpriiset i Finland, Danmark, Tyskland, Estland, Lettland och Litauen är lägre än vad priset i Sverige förmodligen skulle kunna bli med en eventuell återbetalning. Dieselpriiset i Norge anges inte i Europeiska kommissionens *Weekly Oil Bulletin*, men har under en tid varit högre än i alla EU-länder förutom Sverige. Dieselpriiset motsvarade i Norge cirka 1 540 euro per 1 000 liter sista veckan i augusti 2021. Under hösten 2021 har dieselpriiset ökat markant i samtliga EU-länder.

9.4 Administrativa och praktiska förutsättningar

9.4.1 Inledning

Enligt kommittédirektiven behöver de administrativa och praktiska förutsättningarna för ett återbetalningssystem utredas för att bedöma om det skulle gå att utforma ett sådant system på ett sätt som möjliggör kontroll av systemet och som inte medför alltför stora administrativa bördor för företag eller myndigheter.

9.4.2 Befintliga återbetalningssystem

Enligt lagen om skatt på energi är bränsleförbrukning för en rad ändamål helt eller delvis befriad från energi- och koldioxidskatt. Den som inte är skattskyldig enligt LSE kan få ta del av skattebefrielsen genom att ansöka om återbetalning av skatten. I vissa fall är även den som är skattskyldig hänvisad till att ansöka om återbetalning, även om denne normalt sett kan göra avdrag för skatten i sin punktskatte-deklaration. I dag finns ett 20-tal olika typer av återbetalningar avseende energi- och koldioxidskatt. Totalt hanterade Skatteverket under 2019 drygt 113 000 återbetalningsansökningar avseende energi- och koldioxidskatt för drygt 51 000 olika företag. Även utländska företag medges återbetalning enligt LSE, men det är i stort sett bara svenska företag som i nuläget lämnar in sådana ansökningar. Om företag inte kan använda en svensk e-legitimation kan ett ombud med sådan legitimation ansöka om återbetalningen. Att hantera utländska företag bedöms ta betydligt längre tid än att hantera en ansökan från ett svenskt företag då Skatteverket i dagsläget inte har en maskinell hantering för utländska företag som saknar svenskt person- eller organisationsnummer. Detta gäller även då ombud skickar in ansökan.²¹

Oljebolag m.m. är oftast skattskyldiga enligt LSE och säljer beskattade bränslen, såsom drivmedel. Då drivmedlet förbrukas till helt eller delvis skattebefriade ändamål kan ansökan om återbetalning göras av den som köpt och förbrukat det beskattade drivmedlet. I tabell 9.2 anges befintliga skattebefriade användningsändamål avseende koldioxid- och energiskatt på drivmedel (till icke-stationära motorer).

²¹ Uppgifter från Skatteverket, mejl den 2021-06-11 och den 2021-06-23.

Tabell 9.2 Skattebefriade användningsändamål avseende koldioxid och energiskatt för drivmedel

	Bränsle	Lagrum	Medges för	Antal företag, ca
Tåg eller annat spårbundet färdmedel	Alla bränslen förutom bensin och omärkt diesel	6 a kap. 1 § 2 LSE	100 % koldioxid-skatt; 100 % energi-skatt	Få
Förbrukning i skepp och båt, ej privat ändamål	Fossila bränslen förutom bensin och omärkt diesel (i vissa båtar medges befrielse även för dessa bränslen)	6 a kap. 1 § 3 och 4 samt 9 kap. 3 § 1–3 LSE	100 % koldioxid-skatt; 100 % energi-skatt	400
Luftfartyg, ej privat ändamål	Alla bränslen förutom bensin som inte är flygbensin	6 a kap. 1 § 5 samt 9 kap. 3 § 4 LSE	100 % koldioxid-skatt; 100 % energi-skatt	230
Jord- och skogsbruk, arbetsmaskiner, skepp och vissa båtar	Omärkt diesel (även märkt för vissa skepp och båtar)	6 a kap. 2 a § första stycket 1 och andra stycket LSE	1,93 kronor per liter av koldioxid-skatt	26 000
Vattenbruk, arbetsmaskiner, skepp och vissa båtar	Omärkt diesel (även märkt för vissa skepp och båtar)	6 a kap. 2 a § första stycket 2 och andra stycket LSE	1,93 kronor per liter av koldioxid-skatt	10

Källa: Lag om skatt på energi och Skatteverket.

Generellt gäller att ansökan om återbetalning ska avse ett kalenderkvartal eller kalenderår och ha inkommit till Skatteverket inom tre år efter utgången av det kalenderkvartal eller kalenderår som ansökan avser. I syfte att hålla nere de administrativa kostnaderna för Skatteverket och berörda företag finns olika beloppsgränser som måste uppnås för att återbetalning ska medges. Exempelvis är beloppsgränsen för återbetalning av flygfotogeten i luftfartyg, färgad olja i skepp och i tåg 1 000 kronor eller mer per kalenderkvartal. För jord- och skogsbruksdiesel är beloppsgränsen 500 kronor eller mer räknat per kalenderår. I allmänhet återbetalas hela skattebeloppet, även den del som understiger beloppsgränsen.

Vissa uppgifter behöver lämnas i kontrollsyfte till Skatteverket. I återbetalningsansökan för jord- och skogsbruksdiesel ska anges

bl.a. brukad areal fördelat på typ av odling och antal maskintimmar för jordbruk. För skogsbruk ska anges bl.a. kvantitetsuppgifter för avverkning, markberedning och flisning.

Återbetalning av mervärdesskatt på drivmedel för utländska företag

För återbetalning av mervärdesskatt, på t.ex. drivmedel köpt i Sverige, kan utländska företag inom EU lämna in ansökan till den medlemsstat där de är etablerade. Företaget ansöker via en digital portal hos skattemyndigheten i etableringslandet. Då bifogas fakturaunderlag som bilaga till ansökan. Gäller det länder utanför EU skickas en ansökan direkt till Sverige och det är då fråga om en helt manuell hantering från Skatteverkets sida.²² För bägge fallen gäller att det minsta beloppet som företaget kan ansöka om återbetalning för är 500 svenska kronor om ansökan avser ett helt kalenderår eller resten av året fram till årsskiftet. I annat fall återbetalas mervärdesskatt om beloppet är minst 4 000 svenska kronor och avser minst tre månader.

Ett system för återbetalning av skatt för kommersiell diesel kopplat till återbetalning av mervärdesskatt finns bl.a. i Belgien. Svenska företag eller åkerier kan då ansöka om återbetalning via digitala tjänster.²³

9.5 Vissa principiella utgångspunkter inför analysen

9.5.1 Principer för skattepolitiken

Riksdagen antog våren 2015 generella riktlinjer för den svenska skattepolitikens inriktning (prop. 2014/15:100, avsnitt 5.5, bet. 2014/15:FiU20, rskr. 2014/15:254). Dessa kan sammanfattas enligt följande. Skattepolitikens främsta syfte är att finansiera den gemensamma välfärden, olika samhällsfunktioner och andra offentliga utgifter. Skatterna ska tas ut på ett sätt som är förenligt med de övergripande målen för regeringens ekonomiska politik. Skattepolitiken ska också skapa förutsättningar för en hållbar tillväxt och hög sysselsättning, ett rättvist fördelat välstånd samt bidra till ett miljömässigt och socialt hållbart samhälle. För att kunna stödja den ekonomiska

²² Skatteverket, mejl den 2021-06-11.

²³ Se t.ex. DKV (2022).

politiken på ett effektivt sätt bör skattepolitiken utformas enligt ett antal vägledande principer bl.a. följande:

Ett legitimt och rättvist skattesystem

Skatter ska tas ut på ett rättssäkert sätt. För att stärka legitimiteten ska regelverket vara möjligt att förstå och inte leda till onödigt stora administrativa kostnader för dem som tillämpar reglerna. Detta ska särskilt beaktas vid utformningen av nya skatteregler. Nyttan av förenklingar ska dock alltid vägas mot behovet av att värna skatteintäkterna, åstadkomma rättvisa mellan skattskyldiga samt motverka skattefusk och skatteundandragande.

Generella och tydliga regler

Skatteregler ska vara generella och tydliga, utan komplicerade gränsdragningar, med breda skattebaser och skattesatser som är väl avvägda gentemot målen för den ekonomiska politiken. Detta bidrar till förståelse och legitimitet för skattesystemet och minskar även utrymmet och riskerna för fel och fusk.

Beskattning i nära anslutning till inkomsttillfället

Beskattning ska i möjligaste mån ske i nära anslutning till inkomsttillfället. En minskad förekomst av skattekrediter säkerställer svenska skatteintäkter. Avsteg från denna princip kan i vissa fall motiveras av explicita krav på styrning eller av samhällsekonomiska effektivitetsskäl. Skatteutgifter, dvs. stöd till hushåll och företag på budgetens inkomstsida till följd av särregler t.ex. nedsatt skatt på vissa varor och tjänster, bör därför regelbundet omprövas.

Hållbara regler i förhållande till EU

Regelverket ska vara förenligt med EU-rätten, både i förhållande till specifika rättsakter och till bestämmelser i EUF-fördraget om fri rörlighet och om statligt stöd.

Genom att minska enhetligheten och öka komplexiteten i skattesystemet kan skatteutgifter, såsom nedsättningar och återbetalning inom energibeskattningen, sägas gå emot principen om att skatte-reglerna ska vara generella och tydliga. Samtidigt kan skatteutgifter i vissa fall bidra till att uppnå andra principiella syften. En skatteutgift kan därmed i vissa fall vara förenlig med vissa principer men stå i strid med andra.²⁴

9.5.2 Principer för drivmedelsbeskattning

Via drivmedelsskatterna (koldioxid- och energiskatten) kan koldioxidutsläppen prissättas. Koldioxidskatten är ett direkt och träffsäkert styrmedel för att minska utsläppen av koldioxid. Den bör vara neutral mellan olika fossila bränslen och i allt väsentligt heltäckande så att varje kilogram utsläpp av koldioxid prissätts lika mycket oberoende av bränsle och hur bränslet används.²⁵

Energiskatten på drivmedel fyller inte bara övergripande fiskala syften utan fångar också upp vissa samhällsekonomiska kostnader av vägtrafiken såsom slitage på väg, bullerstörning och olyckor.²⁶ Energiskatten har historiskt sett varit fiskal men har gradvis fått en alltmer resursstyrande karaktär.

Vid fiskal beskattning bör en skattebas som är robust, dvs. inte flyttar, beskattas högre än en skattebas som är lätttröglig. Syftet med fiskal beskattning är att generera skatteintäkter till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad.²⁷

9.5.3 Skatteutgift för energiskatt på diesel i motordrivna fordon

I skrivelsen *Redovisning av skatteutgifter* redogör regeringen för effekten på skatteintäkterna av särregler i skattelagstiftningen. Redogörelsen kräver att en norm för skatteuttaget definieras inom respektive skatteslag.²⁸ I regeringens skrivelse beräknas skatteutgiften bl.a. för energiskatt på diesel i motordrivna fordon. Vid beräkningen av

²⁴Jfr Regeringens skrivelse 2020/21:98 s. 18.

²⁵ Prop. 2009/10:41 s. 118.

²⁶ Regeringens skrivelse 2020/21:98 s. 7.

²⁷ Prop. 2009/10:41 s. 120.

²⁸ Regeringens skrivelse 2020/21:98 s. 5.

skatteutgiften utgörs normen i hela transportsektorn av energiskatten för bensin miljöklass 1. Skatteutgiften för den lägre energiskatten på diesel jämfört med bensin beräknas till 12 miljarder kronor 2020. För lätta dieselfordon är fordonsskatten högre än för jämförbara bensinfordon bl.a. för att beakta energiskatteskillnaden mellan bensin och diesel. Detta högre fordonsskatteuttag uppgår till 3–4 miljarder kronor.²⁹

Beräkningarna av skatteutgifter kan dock inte användas för att ge en exakt prislapp på den möjliga intäktsförstärkningen om en skatteutgift slopas. Detta har flera skäl, bl.a. för att beräkningarna är statiska och inte tar hänsyn till beteendeffekter eller s.k. indirekta effekter.

9.5.4 Skatteutgift för energiskatt på naturgas och gasol som drivmedel

När gasol och naturgas förbrukas för drift av motordrivna fordon, fartyg eller luftfartyg tas ingen energiskatt ut, dvs. skattesatsen är 0 kronor. För gasol och naturgas i motordrivna fordon tas endast koldioxidskatten ut.

9.6 Utgångsläge inför analysen

9.6.1 Antal berörda företag och ansökningar – en uppskattning

För vägskattesystemet uppskattade Vägslitageskattekommittén antalet svenska skattskyldiga till 22 500 och antalet utländska till 28 000 för fordon som väger minst 12 ton.³⁰ Därtill kommer skattskyldiga för ägare till fordon mellan 7,5 och 12 ton, vilka dock bedöms vara relativt få. Sannolikt skulle 35 000–40 000 företag ansöka om återbetalning per år, varav cirka 30 000 svenska företag och 5 000–10 000 utländska företag. Då räknat på en viss administrativ gräns för att medges återbetalning och att en relativt stor andel av de utländska företagen fortsatt tankar utomlands i stället för i Sverige.

Ett återbetalningssystem för kommersiell diesel kan anses ha störst likhet med ett system för återbetalning av koldioxidskatt för

²⁹ Regeringens skrivelse 2020/21:98 s. 52.

³⁰ SOU 2017:11 s. 712.

s.k. jordbruksdiesel, åtminstone i fråga om antalet återbetalningsansökningar. Dock söker praktiskt taget inga utländska företag återbetalning för jordbruksdiesel.

Inom EU skulle de digitala tjänster som hanterar återbetalning av mervärdesskatt eventuellt kunna användas för ett återbetalningssystem avseende bränsleskatten, vilket i så fall kan begränsa de administrativa kostnaderna för företagen. Enligt Skatteverket hanteras cirka 7 000 ansökningar per år av återbetalningar av mervärdesskatt till företag inom EU, som har en maskinell hantering, samt cirka 3 000 ansökningar från företag med hemvist utanför EU med manuell hantering. För Skatteverket finns dock inte i dagsläget ett maskinellt system inom energibeskattningen för att behandla återbetalningsansökningar för företag utan svenskt organisationsnummer.

För att de administrativa kostnaderna för Skatteverket och berörda företag ska begränsas bör ett minsta belopp för rätten att få återbetalning fastställas. Förmodligen bör detta minsta belopp sättas på en högre nivå jämfört med för jord- och skogsbruksföretag då dessa nästan enbart består av småföretag. För flygfotogen i luftfartyg, färgad olja i skepp och i tåg är beloppsgränsen 1 000 kronor per kalenderkvartal och utredningen bedömer att beloppsgränsen inte bör understiga 1 000 kronor per kalenderkvartal för att den administrativa bördan ska bli begränsad. En beloppsgräns om 1 000 kronor per kalenderkvartal motsvarar också den gräns som finns för återbetalning av skatten på bränsleförbrukning inom järnväg och till viss del inom sjöfart.

Det vore positivt för företagens likviditet om återbetalning av skatt kan ske så snabbt som möjligt. Kvartalsvis återbetalning bör då kunna medges. Även Skatteverket vill helst ha ansökningar per kvartal, för att kunna få ett jämnare flöde över året. Skatteverket bedömer att i genomsnitt kommer det ske två kvartalsansökningar per år och företag vad gäller utländska företag och upp emot fyra kvartalsansökningar per och företag vad gäller svenska företag. För diesel som förbrukas i kommersiella godstransporter på väg kan det innebära upp emot 140 000 återbetalningsansökningar per år jämfört med kanske 50 000 sådana ansökningar för jord- och skogsbruksföretag. För den administrativa bördan för Skatteverket och företag för hantering av ett återbetalningssystem, se avsnitt 9.7.3 nedan.

9.6.2 Hur stort belopp kan återbetalas av dieselskatten

Beloppet för återbetalningen utifrån nuvarande normalskattesats kan bli begränsad eftersom EU:s minimiskattenivåer för diesel måste uppfyllas. Den nedsatta skattenivån får varken understiga minimiskattenivån motsvarande 3,46 kronor per liter³¹ eller den gällande nationella skattenivån den 1 januari 2003, vilken var 3,18 kronor per liter diesel.³² Det är den sammanlagda energi- och koldioxidskatten som ska uppfylla den högsta av dessa nivåer (3,46 kronor per liter). Med utgångspunkt från nuvarande svenska skattenivåer på diesel och aktuell växelkurs, kan en återbetalning maximalt medges med cirka 1,35 kronor per liter. I prop. 2021/22:84 föreslås att energiskatten på bensin och diesel sänks med 40 öre per liter (50 öre inklusive mervärdesskatt) fr.o.m. den 1 maj 2022, se vidare nedan avsnitt 9.6.3 om dieselskattens utveckling framöver. En viss marginal bör finnas som tar höjd för växelkursförändringar eftersom minimiskattenivån även ska kunna uppfyllas om den svenska kronan försvagas gentemot euron. Med hänsyn tagen till kommande skattesänkning och växelkursmarginalen kan återbetalningen motsvara 0,9 kronor per liter diesel. I tabell 9.3 anges skattesatser på bränslen för fordonsdrift och i vilken utsträckning de överstiger miniminivåerna i energiskattedirektivet.

Tabell 9.3 Beskattade bränslen för fordonsdrift, per den 1/1 2022

Kr/l, kr/1 000 m³, kr/ton

	Energi-skatt	Koldioxid-skatt	Summa	EU minimi-nivåer ¹	Differens
Diesel, miljöklass 1, kr/l	2,511	2,292	4,803	3,46 ²	1,343
Bensin, miljöklass 1, kr/l	4,18	2,64	6,82	3,76 ³	3,06
Naturgas, fordonsdrift, kr/1 000 m ³	0	2 613	2 613	0	2 613
Gasol, fordonsdrift, kr/ton	0	3 672	3 672	0	3 672

Anm.: Enligt artikel 15, punkt 1 i Energiskattedirektivet får medlemsstaterna under tillsyn av skattemyndigheterna tillämpa fullständig eller partiell skattebefrielse för bl.a. naturgas och gasol som används som drivmedel (även om minimiskattenivå över noll finns i direktivet).

¹ Omräknat med växelkurs 1 euro = 10,4853 svenska kronor.

² 330 euro per kubikmeter.

³ 359 euro per kubikmeter, avser blyfri bensin.

³¹ 330 euro per kubikmeter diesel. Omräknat med växelkurs 1 euro = 10,4853 svenska kronor.

³² Så länge 1 euro kostar mer än 9,63 kronor är det miniminivån som "sätter golvet".

9.6.3 Dieselskattens utveckling framöver

Koldioxidskatt och energiskatt tas ut på bensin och diesel. Skattesatserna på drivmedel framgår av 2 kap. 1 § LSE. Sedan 1994 ska en årlig indexomräkning ske av såväl koldioxid- som energiskattesatserna på bl.a. bensin och diesel med förändringar i konsumentprisindex (KPI). Syftet med indexeringen är att realvärdesäkra skattesatserna. För bensin och diesel beaktas sedan den 1 januari 2016 även utvecklingen av bruttonationalprodukten (BNP) vid den årliga omräkningen. Detta sker genom ett schabloniserat årligt tillägg om två procentenheter till KPI-omräkningen. Den tillkommande omräkningen sker av såväl energiskatten som koldioxidskatten men uttrycks som en höjning av energiskatten.³³ Däremot omräknas inte EU:s minimiskattennivåer, varken med KPI- eller BNP-utveckling. Vid den årliga omräkningen av skattesatserna i Sverige ökar gapet till EU:s minimiskattennivåer i efterhand. Dock har tendensen varit att skattesatserna på diesel i stället sjunkit i Sverige de senaste åren, vilket beror på ”aktiva” politiska beslut. I tabell 9.4 anges utvecklingen av skattesatserna på diesel 2016–2021.

Tabell 9.4 Punktskatt på diesel, miljöklass 1 2016–2022

	Kronor/liter		
	Energiskatt	Koldioxidskatt	Summa
2016	2,355	3,204	5,559
2017	2,49	3,237	5,727
2018	2,648 (Fr.o.m. 1/7: 2,341)	3,292 (Fr.o.m. 1/7: 2,191)	5,940 (Fr.o.m. 1/7: 4,532)
2019	2,48 (Fr.o.m. 1/7: 2,389)	2,236	4,716 (Fr.o.m. 1/7: 4,625)
2020	2,461	2,246	4,707
2021	2,478	2,262	4,740
2022	2,511 (Fr.o.m. 1/5 ¹ : 2,111)	2,292	4,803 Fr.o.m. 1/5 ¹ : 4,403

¹ Enligt lagförslag i prop. 2021/22:84.

Källa: Finansdepartementet.

Den 1 juli 2018 infördes reduktionsplikten för inblandning av biodrivmedel i bensin och diesel (prop. 2017/18:1, FiU2017/18:1,

³³ Finansdepartementet (2017) s. 196.

rskr. 2017/18:54). Syftet med reduktionsplikten är att skapa långsiktiga spelregler för hållbara biodrivmedel för att på sikt kunna nå en fossilfri fordonsflotta. En reduktionsplikt innebär en skyldighet att minska utsläppen av växthusgaser från bensin och diesel genom inblandning av biodrivmedel. I samband med att reduktionsplikten infördes ändrades skattereglerna för bensin och diesel på så sätt att samma koldioxidskattenivå gäller för hela bränsleblandningen bensin och diesel. Tidigare hade det inblandade biobränslet varit skattebefriat. Koldioxidskattesatserna räknades vid införande av reduktionsplikten därför om utifrån prognostiserad andel av biodrivmedel (beräknat med full koldioxidskatt för den fossila delen och noll koldioxidskatt för biodrivmedelsdelen). En effekt av reduktionsplikten för bensin och diesel är att priset vid pump kan öka. För att begränsa priseffekten då reduktionsplikten infördes beslutade riksdagen samtidigt om en sänkning av energiskatten på bensin och diesel. För diesel miljöklass 1 sänktes energiskatten på diesel med 30,7 öre per liter fr.o.m. den 1 juli 2018.

Energiskatten på bensin och diesel sänktes därefter motsvarande BNP-indexeringen för andra halvåret 2019. Den förändringen för-
anleddes av riksdagens tillkännagivande om Statens budget 2019
Rambeslut (bet. 2018/19:FiU1, rskr. 2018/19:62)³⁴.

För att motverka ökade pumppriser på bensin och diesel till följd av skärpt reduktionsplikt samt genom indexering sänktes energiskatten på bensin och diesel 2020. Skatten på koldioxid sänktes även, vilket medförde att den generella skattenivån på fossilt kol upprätthölls även 2020 när andelen biodrivmedel i bensin och diesel blev högre (prop. 2019/20:24, bet. 2019/20:SkU15, rskr. 2019/20:92). För 2021 respektive 2022 sänktes även energiskatten på bensin och diesel genom en pausad BNP-indexering (prop. 2020/21:29, bet. 2020/21:SkU13, rskr. 2020/21:95 respektive prop. 2020/21:196, bet. 2020/21:SkU37, rskr. 2021/22:7).

Riksdagen har tillkännagett att regeringen ska återkomma med lagförslag om att sänka energiskatten på bensin och diesel så att priset vid pump sänks med 50 öre per liter fr.o.m. den 1 maj 2022 (bet. 2021/22:FiU1 punkt 2 d, rskr. 2021/22:46). Regeringen har återkommit med detta lagförslag (prop. 2021/22:84).

³⁴ Vid riksdagsbehandlingen biföll riksdagen reservation 1 under punkt 1, reservation 5 under punkt 2 och i övriga fall utskottets förslag till riksdagsbeslut.

Den tunga godstransporttrafiken som drivs med diesel kan även få ett ytterligare högre kostnadsläge då reduktionsplikten efterhand skärps. För diesel ökar reduktionsnivån från 2020 med i genomsnitt 4,8 procentenheter per år till 2024 vilket bedöms motsvara en prisökning på cirka 40–60 öre per liter per år. Osäkerheten över kostnaden för att uppfylla reduktionsplikten bedöms öka över tid. Med samma antaganden som anges ovan skulle prisökningen till 2030 vara 3,60–5,40 kronor per liter för diesel.³⁵

Om skatten på koldioxid framöver skulle justeras för att motsvara en ökad inblandning av biodrivmedel beräknas koldioxidskatten sänkas med drygt en krona per liter diesel fram till 2030. I beräkningen antas en andel biodrivmedel som motsvarar 66 procent minskade växthusgasutsläpp från diesel (beräknat med full koldioxidskatt för den fossila delen och noll koldioxidskatt för biodrivmedelsdelen). Punktskatten på diesel skulle då landa på omkring EU:s miniminivå vid en energiskatt motsvarande nuvarande nivå. Ovan resonemang blir hypotetiskt då det inte finns några politiska beslut om att sänka koldioxidskatten vid framöver ökade reduktionsnivåer i plikten. Dessutom kan energiskattedirektivet inklusive minimiskattnivåer ha ändrats före 2030. Med en skärpt reduktionsplikt framför allt för diesel kan prisskillnaden på diesel jämfört med våra grannländer komma att förstärkas, något som riskerar att öka omfattningen av s.k. ekonomitankning när framför allt tunga lastbilstransporter som transporterar gods som passerar Sveriges gränser väljer att tanka utanför Sverige. Dock kan andra länder även genomföra sådana åtgärder som begränsar fossil dieselanvändning, vilket kan medföra höjda dieselpriiser även i dessa länder.

9.7 Analys

9.7.1 Inledning

Enligt kommittédirektiven ska utredningen analysera om det är möjligt, administrativt rimligt, samhällsekonomiskt effektivt och lämpligt med hänsyn till det avståndsbaserade systemets syfte att införa ett system för återbetalning av en del av bränsleskatten. Utredningen bedömer att det är punktskatt på diesel som aktualiseras för ett

³⁵ Prop. 2020/21:180 s. 43.

system för återbetalning enligt nuvarande regler om kommersiell diesel i energiskattedirektivet. I direktivet finns inte motsvarande regler för bensin som för kommersiell diesel. Minimiskattenivåerna för bensin är högre och få tunga lastbilar använder dessutom bensin. Enligt direktivet får medlemsstaterna utan att det påverkar tillämpningen av andra gemenskapsbestämmelser och under tillsyn av skattemyndigheterna tillämpa fullständig eller partiell skattebefrielse för naturgas och gasol som används som drivmedel. För naturgas och gasol är energiskatten redan nedsatt till noll för motordrivna fordon. För att inte minska incitamenten till att övergå till biogas, bör inte koldioxidskatten sättas ned och återbetalas för naturgas eller gasol. Utredningen analyserar således enbart en återbetalning av punktskatten på diesel.

9.7.2 Möjligheten att införa ett återbetalningssystem

En skattenedsättning och därmed ett återbetalningssystem är möjligt enligt reglerna om kommersiell diesel i energiskattedirektivet. En mer specifikt inriktad nedsättning och återbetalning avseende bränsleförbrukning för just de lastbilar som blir skattepliktiga i det avståndsbaserade systemet bedömer utredningen däremot inte vara möjlig. De administrativa och praktiska förutsättningarna verkar finnas inom ramen för de skattebefrielser och återbetalningssystem som i dag finns för bränsle och el enligt lagen om skatt på energi.

9.7.3 Administrativ rimlighet med ett återbetalningssystem

Inledning

Det är inte självklart att ett återbetalningssystem kan anses vara administrativt rimligt för svenska företag och myndigheter. Dock kan dessa ingå i ett återbetalningssystem och deklareringsförfarande likt det som finns inom nuvarande energibeskattnings. För utländska företag skulle dessa möjligen kunna ingå i ett elektroniskt system liknande det som finns för återbetalning av mervärdesskatt vid köp av t.ex. drivmedel i Sverige.

Kostnader för Skatteverket

De löpande kostnaderna för ett återbetalningssystem kan utifrån uppgifter från Skatteverket beräknas till 32–40 miljoner kronor per år (varav 24 miljoner kronor avser svenska företag och 8–16 miljoner kronor avser utländska företag). Beräkningen bygger på att 35 000–40 000 företag söker om återbetalning per år (varav cirka 30 000 svenska företag och 5 000–10 000 utländska företag) och att kvartalsvis återbetalning medges. De svenska företagen kan i normalfallet antas söka fyra gånger per år och företag. För utländska företag bedömer Skatteverket att det kommer att ske i genomsnitt två kvartalsansökningar per år och företag. Ansökningskostnaden antas till 200 kronor per ansökan från svenska företag³⁶ och 800 kronor per ansökan från utländska företag. Den högre kostnaden för utländska företag beror på manuell hantering.

Att utveckla en ny återbetalning i Skatteverkets systemstöd beräknas kosta cirka 0,5 miljoner kronor. Systemstödet bygger på att den som ansöker om återbetalning har svenskt person- eller organisationsnummer och att utbetalning sker via skattekontot. För Skatteverket finns dock inte i dagsläget ett maskinellt system inom energibeskattningen för att behandla återbetalningsansökningar för företag utan svenskt organisationsnummer. Möjligen kan ett sådant system utvecklas då ett nytt punktskattedirektiv ska uppfyllas och Skatteverket bedömer då utvecklingskostnaderna till 19 miljoner kronor. Systemet behöver utvecklas oavsett om ett återbetalningssystem införs för kommersiell diesel eller inte. Det är i dagsläget dock oklart när ett sådant maskinellt system kan vara på plats.

Kostnad för företag

Vid utgångspunkt om att 30 000 svenska företag söker återbetalning fyra gånger per år och tiden för att hantera återbetalningsansökningar beräknas till 1–2 timmar kan en hanteringskostnad för svenska företag beräknas till 48–96 miljoner kronor per år. I denna beräkning används ett timpris om 400 kronor (kostnad för arbetstid). Tidsåtgången bör bli relativt begränsad då det generellt finns administrativa rutiner för

³⁶ Totalt hanterades under 2019 drygt 113 000 ansökningar avseende energi- och koldioxidskatt för drygt 51 000 olika företag. Kostnaden för maskinell hanteringen av återbetalningar inom energibeskattningen beräknas uppgå till cirka 23 miljoner kronor, vilket ger cirka 200 kronor per ansökan i genomsnitt (= 23 miljoner kronor/113 000 ansökningar).

drivmedelsinköp inom tankande branscher och att ett elektroniskt ansökningsförfarande används. Sannolikt blir tidsåtgången och därmed den administrativa kostnaden något högre första gången en ansökan lämnas in för att därefter sjunka.

För utländska företag är det inte alls säkert att samma värderingar om tidsåtgång och timpris ska användas som för svenska företag. Möjligen kan hanteringstiden beräknas något högre om inte ett elektroniskt ansökningsförfarande kan användas och timpriset något lägre, beroende på ett relativt högt löneläge i Sverige. I brist på en enhetlig och passande värdering för utländska företag använder utredningen samma genomsnitt för tidsåtgång och timpris som för svenska företag. I sådana fall beräknas kostnaden för 5 000–10 000 utländska företag till 4–16 miljoner kronor per år vid två årliga ansökningar. För utländska företag som kör i Sverige finns administrativa system för hantering och återbetalning av mervärdesskatt vid tankningar. Det bör inte heller innebära orimliga krav på dokumentation då denna oftast görs i samband med tankningar av lastbil.

9.7.4 Samhällsekonomisk effektivitet

Inledning

Samhällsekonomisk effektivitet innebär att samhällets resurser används på ett effektivt sätt för att skapa så hög välfärd i samhället som möjligt. Total samhällsekonomisk effektivitet kan uppnås om resursanvändning och produktion är anpassad efter konsumenternas efterfrågan och sker till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad. Beskattning i syfte att täcka samhällsliga kostnader för utsläpp kan leda till ökad samhällsekonomisk effektivitet. I vissa fall kan emellertid en nedsättning i energibeskattningen för vissa ändamål leda till välfärdsvinster om produktion och sysselsättning påverkas tillräckligt negativt vid enhetlig beskattning.

En viktig fråga är således om en ytterligare skatteutgift, såsom återbetalning av dieselskatten, kan anses förbättra den samhällsekonomiska effektiviteten och därmed välfärden. I detta avseende kan frågan hur skattenedsättningen påverkar välfärden bero på vilken värdegrund bedömningen utgår från, t.ex. vilken vikt som läggs på fördelningen av tillgångar. En vanlig använd förenkling är att en åtgärd antas leda till ökad välfärd om vinsterna för dem som vinner på en

regelförändring kan kompensera förlusterna för dem som förlorar på den.³⁷ Vinnarna av en skatteutgift, såsom en nedsättning i energibeskattningen, är typiskt de som agerar på den aktuella marknaden och tillhör målgruppen för åtgärden. Förlorarna kan vara svåra att identifiera då effekterna av en förändrad resursanvändning kan vara vitt spridda i ekonomin. Förutom den offentliga sektorn, som förlorar skatteintäkter, är de troliga förlorarna de som agerar på närliggande marknader, tillhör en likartad eller konkurrerande målgrupp. Det demokratiska beslutssystemet måste värdera förändringen och anse att den nya fördelningen är acceptabel.³⁸

Utredningen bedömer att det inte är praktiskt möjligt att göra en kvantitativ eller siffersatt beräkning av huruvida en återbetalning av dieselskatten bidrar till förbättrad samhällsekonomisk effektivitet. En kvalitativ bedömning görs i stället. Utredningen gör dock en samhällsekonomisk bedömning utifrån vissa beräknade effekter vad gäller administrativa kostnader för Skatteverket och företag kombinerat med en beskrivning av andra inte siffersatta effekter.

Tilläggs kan att energiskatten på diesel för närvarande har en lägre nivå än energiskatten på bensin. Redan för de nuvarande skattenivåerna har de politiska beslutsfattarna värderat en välfärdsvinst med en lägre skatt på diesel relativt bensin.

I tabell 9.5 ges en sammanställning om vilka effekter utredningen beaktar. Bedömningen görs av ett återbetalningssystem jämfört med om systemet inte införs baserat på att en avståndsbaserad skatt utformas enligt förslagen i detta betänkande.

³⁷ Jfr Trafikanalys (2012) s. 28.

³⁸ Jfr Regeringens skrivelse 2020/21:98 s. 17.

Tabell 9.5 Bedömda samhällsekonomiska nyttor och kostnader med ett återbetalningssystem

Beaktad effekt	Nyttor	Kostnader
Administrativ börda, myndighet		Ökar, (32–40 mnkr/år för Skatteverket)
Administrativ börda, företag		Ökar, (48–96 mnkr/år för svenska företag; 4–16 mnkr/år för utländska företag)
Bättre marknads-situationer, näringslivets konkurrenskraft etc.	Ökar (svårbedömd) och beror på återbetalnings-belopp	
Den avståndsbaserade skatten kan tas ut på en högre nivå – täcka externa kostnader	Ökar vid ökad styrning för tunga fordon (men marknadssituationen kan försämrans enligt ovan)	
Förbättrat skattesystem, minskade kostnader	Vid högre dieselskatt för lätta fordon, ökad styrning för dessa, något lägre administrativa kostnader	
Försämrat skattesystem, skattefel eller skattefusk		Fusk vid ett återbetalnings-system kan snedvrída konkurrensförhållande och medföra en ökad skattekostnad
Klimat effekt		Externa kostnaderna ökar avseende återbetalning, men sammantaget beror på hur omfattande och hög den avståndsbaserade skatten blir
Externa effekter: väg-slitage, buller och luftföroreningar		De externa kostnaderna ökar avseende återbetalning, men beror på hur omfattande och hög den avståndsbaserade skatten är

Förbättrad konkurrenskraft för näringslivet som använder dieseldrivna transporter på väg

En återbetalning av dieselskatten för den tunga trafiken kan mildra effekten av ett eventuellt högre kostnadsläge för åkerier och berörda branscher vid en avståndsbaserad skatt. Denna effekt mildras avseende transporter med dieseldrivna lastbilar. Hur det totala kostnads-läget blir är dock beroende av hur hög den avståndsbaserade skatten

sätts och dess omfattning. I den sammanlagda skattekostnaden bör även medräknas slopande av vägavgiften.

Transporter med tunga fordon som är gas- eller eldrivna erhåller inte lägre kostnader via återbetalning och får därav relativt dieseldrivna lastbilar högre kostnader. Introduktionen av mer miljöanpassade tunga lastbilar kan då påverkas negativt.

En betydande begränsning är att för närvarande kan den samlade koldioxid- och energiskatten på diesel inte återbetalas mer än ned till EU:s minimiskattenivå, dvs. med drygt en krona per liter jämfört med nuvarande nivå. En ytterligare begränsning är att endast fordon som väger minst 7,5 ton kan omfattas enligt energiskattedirektivet vilket gör att de som omfattas av den avståndsbaserade skatten men kör fordon mellan 3,5–7,5 ton inte kan dra fördel av ett eventuellt återbetalningssystem.

Då vägar som inte kommer att avståndsbeskattas (med låg trafikintensitet) oftast är belägna i avlägsna geografiska regioner kan återbetalning av dieselskatten sammantaget ses som ett stöd till transporter i dessa regioner. Återbetalning av dieselskatten kan å andra sidan medföra lägre transportbidrag för företag vars transporter är berättigade till detta stöd.

Den avståndsbaserade skatten kan i högre grad täcka externa kostnader

Vid återbetalning av dieselskatten för tunga godstransporter på väg kan finnas utrymme att sätta den avståndsbaserade skatten på en högre nivå jämfört med utan återbetalning. Utredningen tar dock inte ställning eller ger förslag till skattenivåer i det avståndsbaserade systemet då detta ligger utanför uppdraget.

Den avståndsbaserade skatten skulle därav kunna tas ut på en nivå som i högre grad täcker de externa kostnaderna för vägslitage och luftföroreningar, vilket sammantaget skulle kunna medföra en samhällsekonomisk fördel. Då den avståndsbaserade skatten differentieras på fordonsegenskaper kan den jämfört med bränsleskatten på ett något lämpligare sätt fånga upp externa kostnaderna för luftföroreningar och vägslitage, undantaget koldioxidutsläpp. En skatteväxling från skatt på diesel till skatt på körsträcka minskar däremot

incitamenten för att få ner bränsleförbrukningen.³⁹ Dock ska minimivåer enligt energiskattedirektivet uppfyllas vilket delvis upprätthåller incitamenten för att minska bränsleförbrukningen.

I detta sammanhang blir dock omfattningen av det avståndsbeskattade vägnätet av stor betydelse. På vägar som inte beskattas fångas inte dessa relevanta externa kostnader. Med andra ord, ju färre vägsträckor som beskattas ju större blir bristen på internalisering av de externa kostnaderna.

Övriga skatter med beröring till en eventuell nedsättning av dieselskatten för tunga fordon – förbättrat skattesystem

Enligt kommittédirektiven skulle ett system för återbetalning av en del av bränsleskatten för tung trafik kunna medföra vissa samhälls-ekonomiska fördelar, genom att möjliggöra en gentemot lätta dieselfordon differentierad bränslebeskattning. Så länge en avståndsbasead skatt inte är aktuell för lätta dieselfordon bör höjd dieselskatt för dessa fordon vara den lämpligaste åtgärden för att i högre utsträckning täcka externa kostnader. En höjd dieselskatt för annan trafik än den tunga trafiken kan då i ökad utsträckning fånga samhälls-ekonomiska kostnader som lätta dieselfordon ger upphov till, såsom vägslitage, olyckor och luftföroreningar.

För lätta dieselfordon är fordonsskatten högre än för jämförbara bensinfordon bl.a. för att beakta den högre energiskatten för bensin jämfört med diesel. Förklaringen till detta är att lätta dieselfordon inte ska gynnas skattemässigt i förhållande till lätta bensinfordon. Vid återbetalning för diesel i tunga lastbilar skulle det kunna finnas ett ökat utrymme att höja den generella energiskatten på diesel. Om energiskatten på diesel skulle höjas till motsvarande nivå som energiskatten på bensin skulle den dock behöva höjas med omkring 2 kronor per liter. Skillnaden skulle även kunna utjämnas genom att sänka skatten på bensin och höja den på diesel. Om energiskatteskillnaden tas bort skulle det möjliggöra förenklade åtgärder inom fordonsbeskattningen, både för lätta fordon och för de fordon som beskattas enligt bonus–malus-systemet.

Nackdelar med en sådan höjd energiskatt kan utgöras av att t.ex. dieselförbrukning i arbetsmaskiner inom gruvindustriell verksamhet

³⁹ Jfr Jonsson, et al. (2015) s. 48.

samt jord- och skogsbruk får högre beskattning. För förbrukning av diesel i arbetsmaskiner inom jord- och skogsbruket finns en befintlig skattenedsättning, men för arbetsmaskiner inom gruvindustriell verksamhet avskaffades nedsättningen den 1 augusti 2019. Ett återbetalningssystem för tunga lastbilar kan öppna upp för krav om att återbetalning ska erhållas avseende diesel för samtliga arbetsmaskiner då dessa, i det stora hela, inte bidrar till ökade samhällskostnader på väg. Fördelningseffekterna kan även bli alltför betydande då skatten höjs på diesel som förbrukas i lätta dieseldrivna fordon, speciellt avseende fordon som körs längre sträckor. Effekten på hushåll skiljer sig beroende på vad det är för typ av hushåll och i vilken grad hushållet är bilberoende, i detta fall av en dieseldriven bil. Bilberoendet kan skilja mellan hushåll i glesbygd och hushåll i stadsregioner med god tillgång till kollektivtrafik. En generellt höjd skatt på diesel skulle sammantaget påverka boende på landsbygden mer än boende i storstadsregionerna. Detta baseras på att körsträckorna per invånare ofta är högre i mer glesbebyggda län och att varor där kan behöva transporteras längre. Körsträckan per personbil är enligt Trafikanalys⁴⁰ visserligen högst i Stockholms län, men en lägre andel av hushållen där äger personbil och fler har möjlighet att använda alternativa transporter. I sammanhanget kan nämnas att skärpt reduktionsplikt förmodas höja dieselpriiset vid pump, vilket kan förstärka dessa fördelningseffekter.

Skattefel och skattefusk – försämrat skattesystem

Vid en bedömning av samhällsekonomiska effekter kan konstateras att det ofta är lägre produktivitet i den svarta sektorn. Ett omfattande skattefusk i en viss bransch snedvrider konkurrensen och omöjliggör att olika verksamheter kan bedrivas på lika villkor. I värsta fall slås de seriösa och effektiva företagen ut.⁴¹

Ett system för återbetalning av dieselskatt är förenat med en betydande risk för fusk. Exempelvis genom att företag ansöker om återbetalning för diesel som använts i andra fordon än tunga lastbilar över 7,5 ton, såsom personbilar och lätta lastbilar. Skatteverket har tidigare identifierat att felet för återbetalning av energiskatt gene-

⁴⁰ Trafikanalys (2021d).

⁴¹ Skatteverket (2008) s. 93.

rellt består i att företagen ansöker om återbetalning av skatt på el eller bränsle som endera förbrukats privat eller som har förbrukats i rörelsen men i annan än återbetalningsberättigad verksamhet.⁴²

Ett system för återbetalning är generellt förenat med begränsningar i kontrollavseende (prop. 2005/06:44 s. 37). Det är nämligen svårt för Skatteverket att upptäcka felaktigheter utan att närmare kontrollera uppgifterna i ansökan. För att Skatteverket ska kunna utföra en rimlig kontroll krävs en tillfredsställande dokumentation (jfr prop. 2005/06:44 s. 37). I de länder som har ett system för återbetalning av dieselskatt krävs som regel att fakturor bifogas som innehåller vissa uppgifter (när, var och hur mycket bränsle som köpts och till vilket pris samt fordonets registreringsnummer, och i vissa fall mätarställning) alternativt att ett särskilt kort används vid inköp. Även om det skulle uppställas liknande krav i Sverige kan det antas bli mycket svårt för Skatteverket att kontrollera att uppgifterna är korrekta och det kan krävas mer komplexa analyser och utredningar för att konstatera att fel verkligen begåtts, t.ex. att det är fråga om falska bränslefakturor. Såvitt utredningen erfar är det inte möjligt att koppla bränsleinköp, oavsett om de skett mot faktura vid försäljning till en farmartank eller mot kvitto direkt vid pump, direkt till ett fordonets registreringsnummer. Dessutom är Skatteverkets kontrollmöjligheter begränsade när det gäller utländska företag och verket har inte heller uppgift om ägare till utländska fordon, till skillnad från svenska fordon där dessa uppgifter framgår av vägtrafikregistret. För att kontrollera att dieseln som ansökan om återbetalning avser verkligen har använts i ett fordon som omfattas av systemet eller att ingiven dokumentation är äkta kan t.ex. krävas att Skatteverket genomför en revision hos sökanden (jfr prop. 2000/01:118 s. 87 och 88).

Även om det skulle uppställas krav på dokumentation i form av exempelvis ingivande av fakturor i enlighet med de krav som uppställs i andra länder med liknande system finns det därför en betydande risk för fusk. Eftersom möjligheterna för Skatteverket att återkräva felaktigt återbetalda belopp av utländska företag är små bör kontroller av lämnade uppgifter i allt väsentligt göras innan en utbetalning görs. Vid en sammantagen bedömning anser utredningen att ett system för återbetalning skulle kunna medföra stora kontrollsvårigheter och en betydande risk för fusk.

⁴² Skatteverket (2008) s. 208.

Klimat effekt

Genom energi- och koldioxidskattens direkta relation till bränsleförbrukningen påverkar den attraktionskraften till bränsleeffektiva fordon och bidrar till att konsumenterna köper sådana fordon.⁴³ Om en avståndsbaserad skatt skulle ersätta koldioxidskatten på diesel, via återbetalning av koldioxidskatten, minskar dock detta incitament. Incitamentet minskar även för att köra så bränslesnålt som möjligt. En avståndsbaserad skatt skulle dock ge en indirekt effekt på koldioxidutsläppen då åkerier ytterligare stimuleras att minimera kostnaden genom effektivare användning av lastbilarna. Branschens strävan efter kostnadsminimering driver redan på denna utveckling, men i takt med dyrare fossila bränslen skulle incitamenten för detta bli ännu mer betydande.⁴⁴ En stor del av lastbilarna har kapacitet att frakta mer, dvs. har högre fyllnadsgrad. Med bättre uppkopplade fordon, digitalisering av godsinformation och delade data om transportbehov, transportkedjor och godstransportmönster kan det vara möjligt att uppnå effektiviseringar, med högre fyllnadsgrader och minskade körsträckor som följd. Dessa incitament minskar, allt annat lika, vid en nedsättning av skatten på diesel.

En betydande klimatstyrning sker numera genom reduktionsplikten för inblandning av biodrivmedel i bensin och diesel. Successivt ökade reduktionsnivåer inom reduktionsplikten innebär att utsläppen av fossila växthusgaser per såld liter drivmedel minskar. Eftersom diesel, genom en återbetalning för tunga fordon, får ett något lägre pris, allt annat lika, kan detta leda till något högre förbrukning och därigenom något högre koldioxidutsläpp om effekterna av återbetalningen ses isolerat.

En återbetalning av dieselskatten medför sannolikt något försämrade möjligheter för Sverige att på ett kostnadseffektivt sätt nå målet om 70 procent minskade utsläpp av växthusgaser från inrikes transporter (utom luftfart) till 2030.

Å andra sidan kan en avståndsbaserad skatt nå åkare som tankar utanför Sverige. Om det antas att diesel som säljs i Sverige, med reduktionsplikt, har lägre klimatpåverkan än diesel som säljs i flertalet andra EU-länder kan lockelsen att tanka vid en lägre dieselskatt i Sverige medföra att utsläppen av koldioxid sammantaget blir lägre.

⁴³ Jfr SOU 2004:63 s. 174.

⁴⁴ Fossilfritt Sverige (2020) s. 12.

Det svenska transportpolitiska målet avseende växthusutsläpp blir däremot ännu svårare att nå. Detta eftersom tankning på svensk mark inräknas i utsläppsberäkningen, vilket inte tankning i andra länder gör. I sammanhanget bör dock nämnas att prisstatistiken tyder på att en nedsättning med maximalt drygt en krona per liter diesel i Sverige sannolikt inte skulle medföra en omfattande tankning av utländska företag i Sverige. Dieselpriiset i Finland, Danmark, Tyskland, Estland, Lettland och Litauen är lägre än vad priset i Sverige kan komma att bli med en eventuell maximal återbetalning. Se figur 9.3. Möjligen kan norska företag tanka i högre utsträckning i Sverige men även vissa andra utländska företag vid tom tank.

Dessa förhållanden skulle dock kunna ändras om energiskatte-direktivet framöver revideras på ett sådant sätt att minimiskatteinivåerna sammantaget skulle bli lägre för diesel, t.ex. för sådan diesel som blandas med biodrivmedel. Dessutom skulle förhållanden kunna ändras vid ett separat utsläppshandelssystem på EU-nivå för att reducera växthusgaser för vägtransporter och byggnader. Ett sådant system förslås inom ramen för EU-kommissionens lagstiftningspaket "Fit for 55" som ska verka för att nå EU:s skärpta klimatmål till 2030, se avsnitt 2.6 i kapitel 2 *Bakgrund*.

Externa effekter avseende vägslitage, buller och luftföroreningar

Externa kostnader för vägslitage, men även buller och lokala eller regionala luftföroreningar kan på ett något bättre sätt täckas med en avståndsbaserad skatt jämfört med drivmedelsskatt. Om bränsleskatten återbetalas, allt annat lika, kan det medföra något ökade externa kostnader, speciellt avseende de vägsträckor som inte omfattas av den avståndsbaserade skatten. Dieselskatten är i detta avseende allomfattande oavsett var det dieseldrivna fordonet körs.

Miljöklassning av diesel har dock också betydelse i sammanhanget, energiskatten är lägst för diesel i miljöklass 1 och högst för diesel i miljöklass 3 (eller som inte tillhör någon miljöklass). Om energiskatten återbetalas fullt ut tappas denna miljöstyrning. Förbättrad bränslekvalitet och förbättrade fordonsegenskaper kan i viss mån gå "hand i hand" för att minska utsläppen. Den samhälleliga kostnaden beror dock på var fordonet körs och hur många som exponeras av föroreningarna.

9.7.5 Lämplighetsbedömning av ett återbetalningssystem för diesel för tunga vägtransporter

Utredningen har enligt kommittédirektiven i uppdrag att analysera om det är möjligt, administrativt rimligt, samhällsekonomiskt effektivt och lämpligt med hänsyn till det avståndsbaserade systemets syfte att införa ett system för återbetalning av en del av bränsleskatten. Om utredningen finner att det är möjligt och lämpligt att kombinera ett avståndsbaserat system med ett system för återbetalning av en del av bränsleskatten ska även förslag lämnas på hur ett sådant system skulle kunna utformas. Det ska då analyseras om det finns behov av att anpassa utformningen, t.ex. vad avser styrningen mot miljömålen och de transportpolitiska målen, av ett avståndsbaserat system under dessa förutsättningar.

Vad som kan tala för att ett återbetalningssystem kan vara lämpligt: De externa kostnader för vägslitage, men även buller och lokala/regionala luftföroreningar skulle på ett bättre sätt kunna fångas med en avståndsbaserad skatt jämfört med drivmedelsskatt, vilket kan motivera en lägre dieselskatt som växlas mot en (ännu) högre avståndsbaserad skatt. Denna växlingsmöjlighet är dock förhållandevis liten då bara delar av dieselskatten kan återbetalas enligt minimiskattnivåerna i nuvarande energiskattedirektiv. Dessa förutsättningar skulle dock kunna ändras om energiskattedirektivet revideras. En återbetalning kan minska transportkostnaderna för åkerier m.fl. vilket kan anses som stöd för dieseldrivna vägtransporter i t.ex. Norrlands inland. Förutsättningar för företagande i dessa regioner skulle då kunna stärkas. Ett återbetalningssystem kan även leda till att den generella energiskatten på diesel kan höjas för övriga förbrukare. Om den generella energiskatten på diesel sätts på motsvarande nivå som för bensin kan det förenkla bonus-malus-systemet för lätta fordon och uttaget av fordonsskatt för lätta fordon.

Vad som talar för att ett återbetalningssystem kan anses mindre lämpligt: De externa kostnaderna för koldioxidutsläpp fångas på ett bättre sätt med en drivmedelsskatt jämfört med avståndsbaserad skatt. Med ett återbetalningssystem blir förutsättningarna främst bättre för företag som får lägre kostnader relaterat till förbrukning av diesel med fossilt innehåll. Vägtransporter med eldrift, gasdrift och drift med rena eller höginblandade förnybara drivmedel får relativt sett sämre förutsättningar då dessa inte ingår i ett återbetalnings-

system, vilket minskar incitamenten att övergå från fossil diesel. Ett återbetalningssystem medför betydande risk för fusk och skattebortfall. Det medför även förhållandevis höga kostnader för administration och kontroll för Skatteverket. Vidare kan återbetalningsbeloppet möjligen anses för lågt jämfört med kostnaden för berörda företag för att ansöka om återbetalning, särskilt för utländska företag. Den avståndsbaserade skatten föreslås omfatta en begränsad del av vägnätet vilket medför att internaliseringen av externa effekter och miljöstyrningen minskar på vägsträckor där dieseldrivna fordon körs utan att betala den avståndsbaserade skatten. En återbetalning av dieselskatten kan öppna upp för att den generella skattesatsen på diesel kan höjas vilket dock kan ge negativa fördelningseffekter.

Det finns även en osäkerhet om hur EU-rätten utvecklar sig, bl.a. avseende ett reviderat energiskattedirektiv, men även avseende ett reviderat system för handel med utsläppsrätter där transportsektorn kan komma att ingå i ett handelssystem. En generell trend är att slopa skattenedsättningar avseende fossila drivmedel med anledning av att användningen av dessa inte är förenliga med miljömålen – införandet av ett återbetalningssystem för diesel kan då anses motsägelsefullt.

Dessutom har kommissionen i förslaget till reviderat energiskattedirektiv konstaterat att skattenedsättningar för s.k. kommersiell diesel främjar användningen av fossila bränslen och skapar incitament att använda en kraftigt förorenande, mestadels importerad energiprodukt.⁴⁵ Sådana nedsättningar utgör en form av subvention för fossila bränslen, vilket inte är i linje med målen för den europeiska gröna given och EU:s åtaganden inom ramen för G20 och Parisavtalet.⁴⁶

9.8 Slutsatser

Utredningen bedömer att det inte kan anses vara juridiskt möjligt att koppla ett system för återbetalning till den nya avståndsbaserade skatten. Däremot kan ett system som inte har den kopplingen vara möjlig avseende en nedsättning av skatten på diesel för tunga fordon över 7,5 ton enligt nuvarande energiskattedirektiv.

⁴⁵ Europeiska kommissionen (2021b) s. 21 och 22.

⁴⁶ Europeiska kommissionen (2021c) s. 114.

Förbrukning i tunga fordon som omfattas av den avstånds-baserade skatten men vars vikt understiger 7,5 ton (dvs. tunga fordon mellan 3,5 och 7,5 ton) kommer således inte kunna få rätt till återbetalning av dieselskatten, oaktat inköp av diesel och betalning av punktskatt i Sverige, vilket riskerar att missgynna sådana fordon. För förbrukning i fordon över 7,5 ton kommer återbetalningsbeloppet bli begränsat då EU:s minimiskattenivåer för diesel måste uppfyllas. Med utgångspunkt från svenska skattenivåer på diesel, kan en återbetalning maximalt medges med omkring 1 krona per liter.

Vid en samlad bedömning anser utredningen att ett återbetalningssystem är möjligt, i enlighet med nuvarande energiskattedirektiv, men att den administrativa rimligheten och den samhällsekonomiska effektiviteten kan anses som tveksam. Utredningen bedömer därför att ett återbetalningssystem i nuläget inte kan anses lämpligt.

Tilläggs kan att om åkerier och ”utsatta branscher” skulle behöva stöd kan andra former övervägas än sänkt skatt på ett fossilt bränsle.⁴⁷ Det är dock inget som utredningen ska analysera eller ge förslag om. I sammanhanget blir det även viktigt hur hög den avstånds-baserade skatten blir. Enligt kommittédirektiven är syftet med ett nytt miljöstyrande system som ett alternativ till den nuvarande eurovinjettavgiften inte att sammantaget höja beskattningen eller avgiftsuttaget för godstransporter på väg utan att inom ramen för ett miljöstyrande system kunna kompensera för den budgetförsvagning som uppstår om den nuvarande eurovinjettavgiften tas bort.

⁴⁷ Jfr Hammar (2006).

10 Elvägar och ett avståndsbaserat system för uttag av skatt

Bedömning: Ett avståndsbaserat system skulle inte kunna spela en roll i samband med tillträdeskontroll och debitering av kostnader för elvägar.

10.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att, i den utsträckning det är möjligt, analysera om ett avståndsbaserat system skulle kunna spela en roll i samband med tillträdeskontroll och debitering av kostnader för elvägar.¹ För att kunna göra denna analys behöver det redogöras för vad elvägar innebär och vad som krävs för tillträdeskontroll och debitering av kostnader för sådana vägar.

I detta sammanhang kan nämnas att Elvägsutredningen den 1 september 2021 överlämnade betänkandet *Regler för statliga elvägar* (SOU 2021:73) till regeringen. Elvägsutredningen lämnade i betänkandet förslag om hur en reglering av elvägar kan utformas och hur drift och underhåll av elvägar kan finansieras. Den följande redogörelsen baseras på Elvägsutredningens betänkande.

¹ Det kan nämnas att elvägar ligger utanför det reviderade eurovinjettdirektivets tillämpningsområde. Av artikel 9.1a punkt b) framgår att direktivet inte ska hindra medlemsstaterna från att tillämpa avgifter som är särskilt utformade för att finansiera anläggning, drift, underhåll och utveckling av installationer som är inbyggda i eller används längs eller över vägar och som tillhandahåller energi för utsläppsnåla och utsläppsfria fordon i rörelse och som tas ut på sådana fordon.

10.2 Elvägar, tillträdeskontroll och debitering

10.2.1 Elvägssystem och ansvarsfördelning

Den bärande idén med elvägar är att elfordon får möjlighet att tillgodogöra sig el för framdrivning och laddning av batterier under körning. Det finns flera olika elvägstekniker. De olika elvägsteknikerna bygger på fyra principiellt olika tekniska lösningar: 1.) konduktiv teknik med luftledning, 2.) konduktiv teknik med skena i eller på marken, 3.) konduktiv teknik med skenor vid sidan om fordonet eller 4.) induktiv teknik med spolar i marken.

De olika delsystem som krävs för att möjliggöra användning av elvägar benämns elvägssystem (eng. Electric Road System, ERS). Ett elvägssystem är ett system för överföring av el till fordon i färd på en elväg som kan sägas bestå av följande komponenter: 1) elförsörjning via a) anslutning till ett eldistributionsnät, och b) en elvägsanläggning, 2) vägen som elvägsanläggningen är monterad på, 3) elfordon utrustade med energimottagare genom vilka de får el från en elvägsanläggning, 4) ett driftsystem som innefattar ett användarbehörighetssystem och ett avgiftssystem.² Elvägsutredningen har lämnat förslag på en ansvarsfördelning i elvägssystemet. Ansvarsfördelningen går i korthet ut på att Trafikverket är den part som ansvarar för tillhandahållandet av statliga elvägar, både i form av infrastruktur och leverans av el till fordonen som använder elvägsanläggningen, medan Transportstyrelsen ansvarar för debitering av brukaravgift.

10.2.2 Närmare om tillträdeskontroll och debitering

De delar av elvägssystemet som är knutna till tillträdeskontroll och debitering av kostnader för elvägar är användarbehörighetssystemet respektive avgiftssystemet.

Användarbehörighetssystemet definieras som ett system för fordonidentifiering och tillträde till en elvägsanläggning, som täcker alla funktioner som krävs för operativ ledning och användarbehörighetshantering i elvägsanläggningen. Det är således i detta system som hanteringen av tillträdeskontrollen sker. Tillträdeskontrollen innefattar att identifiera fordonen och deras behörighet att tillgodogöra sig el från elvägsanläggningen. Beroende på vilken teknik som

² SOU 2021:73 s. 140.

används görs identifieringen i dag antingen i elvägsanläggningen eller genom en teknisk installation i fordonet.³ Användarbehörighets-systemet kan beskrivas genom följande steg:

1. Elvägsanvändare tecknar avtal med Trafikverket
2. Elvägsfordonet ansluter till elvägsanläggningen
3. Elvägsanläggningen, alternativt elvägsfordonets ombordenhet, kontrollerar behörighet
4. El överförs till elvägsfordon som uppfyller tekniska villkor och krav på betalning.⁴

Utgångspunkten är att endast behöriga elvägsfordon ska kunna tillgodogöra sig el från en elvägsanläggning. För behörighet krävs a) godkänd fordonsutrustning som uppfyller de krav som föreskrivs, b) att avtal har ingåtts med Trafikverket enligt ovan, vilket föreslås ske digitalt, samt c) fullgjort betalningsansvar.

I betänkandet definieras avgiftssystem som ett tekniskt och administrativt system som används för uttag av avgifter enligt den föreslagna lagen om villkor i elvägssystem. Avgiften för att använda en elväg benämns brukaravgift. Avgiftsplikten bör inträda när ett elfordon ansluter till elvägsanläggningen. Fordonets ägare, eller i vissa fall innehavare, bör vara betalningsskyldig för brukaravgiften.

Den metod för beräkning av brukaravgift som Elvägsutredningen föreslår innebär att kostnader för drift och underhåll av elvägen fördelas utifrån elvägsanvändarens förbrukade kWh. Brukaravgiftens nivå bör beräknas utifrån bedömning av trafikmängden under en längre tidsperiod, eftersom antalet användare förväntas öka efter hand. Brukaravgiften bör beräknas i kronor per förbrukad kWh el och inkludera drift och underhåll av elvägsanläggningen, drift och underhåll av tillhörande användarbehörighets- och avgiftssystem, de ökade kostnaderna för vägunderhåll som elvägsanläggningen orsakar, och ersättningen för förbrukad el.

Elvägsutredningen föreslår att Trafikverket, i egenskap av väghållare, bör vara den myndighet som tar upp brukaravgift. Transportstyrelsen bör, för Trafikverkets räkning, fatta beslut om att brukaravgift, förseningsavgift och tilläggavgift ska påföras och andra beslut för-

³ SOU 2021:73 s. 85.

⁴ SOU 2021:73 s. 92 och s. 93.

knippade med avgiftsupptaget, som omprövning av beslut om avgift, anstånd med betalning och befrielse från avgift. Beslut bör kunna fattas genom automatiserad behandling.

Debiteringen av elvägsanvändare utgörs dels av att summera brukaravgiften utifrån mätdata, dels att ta betalt. Det första steget handlar om att ta fram ett debiteringsunderlag, antingen i elvägsanläggningen eller i elvägsfordonets ombordenhet. Om debiteringsunderlaget tas fram i elvägsanläggningen ansvarar Trafikverket för det steget. Om det görs i elvägsfordonet bör elvägsanvändaren ansvara för att det sker korrekt, utifrån krav från Transportstyrelsen. Det sista steget ansvarar Transportstyrelsen för enligt utredningens förslag. Kontrollmätning av elförbrukning bör ske i elvägsanläggningen.⁵

10.3 Ett avståndsbaserat system för uttag av skatt och tillträdeskontroll och debitering av kostnader för elvägar – en analys

Tillträdeskontrollen i elvägssystemet består i att identifiera fordonen och deras behörighet att tillgodogöra sig el från elvägsanläggningen. Elvägsfordonet behöver för att få tillträde uppfylla de krav på fordonsutrustning som ställs. Tillträdeskontrollen är starkt kopplad till själva elöverföringen till fordonet. Utredningen kan inte se att ett avståndsbaserat system kan spela en roll när det gäller tillträdeskontrollen.

När det gäller debiteringen av kostnader för elvägar föreslår Elvägsutredningen en metod för beräkning av brukaravgift som innebär att kostnader för drift och underhåll av elvägen fördelas utifrån elvägsanvändarens förbrukade kWh. I sina överväganden tar Elvägsutredningen upp att kostnaden exempelvis skulle kunna fördelas per kilometer körsträcka och fordonstyp, per levererad energimängd eller som en fast kostnad per tidsperiod. Dessa alternativ avfärdas dock och utredningen anför därvid bl.a. följande. En elvägsanvändares nytta av elvägen avgörs inte av hur lång sträcka den är ansluten till elvägen, utan av hur mycket el som överförs till fordonet. Eftersom fordon kan ladda batterier under färd på elväg är det rimligt att kostnaden fördelas på fordon per överförd kWh snarare än per körsträcka. Det ger användare en tydlig struktur för prissättningen. Elvägsutredningens förslag avseende brukaravgiften skiljer sig i detta avseende

⁵ SOU 2021:73 s. 93 och s. 94.

från de brukaravgifter som Trafikverket tidigare utgått från och som mätts i kronor per fordonskilometer på elväg.⁶

Om kostnaden skulle fördelas utifrån körsträcka skulle möjligen ett avståndsbaserat system kunna bidra med att mäta denna körsträcka. Eftersom Elvägsutredningen avfärdat körsträcka som fördelningsgrund kan utredningen inte se att ett avståndsbaserat system kan spela en roll i debiteringen av kostnaderna för elvägar.⁷

En möjlig lösning för elvägar som skulle kunna underlättas genom införandet av ett avståndsbaserat system är att en eventuell elmätare i fordonet, som används för att mäta fordonets elförbrukning, kopplas till ombordenheten som används för den avståndsbaserade skatten. Därigenom kan uppgift om den uppmätta elförbrukningen föras över till ombordenheten och sedan avläsas via mikrovågskommunikation. Uppgifter som skulle kunna tillhandahållas från ombordenheten är exempelvis vilket vägsegment fordonet körts på (skulle kunna visa vilken del av elvägen som använts), lastbilens position vid av- och påfart på elvägen, energiförbrukningens storlek i kWh samt tidpunkten när elförbrukningen skedde.

Elvägsutredningen har övervägt ett lagreglerat system för plombering och kontroll av elmätare i elvägsfordonet, liknande det som finns för färdskrivare på tunga lastbilar och tunga bussar för registrering av kör- och vilotider, för att säkerställa betalning för förbrukad el, men valt att avstå från att föreslå en sådan reglering. Elvägsutredningen har i stället föreslagit att det vid upphandlingen av elvägsanläggningen ska ställas krav på att leverantören av anläggningen kan säkerställa en tillförlitlig och korrekt mätning av förbrukad el. Med beaktande av detta bedöms den ovan nämnda lösningen inte vara möjlig att genomföra. Dessutom skulle en sådan lösning innebära att ombordenheten skulle belastas med ytterligare funktionalitet och därmed öka dess komplexitet, vilket bör medföra ökade kostnader. Lösningen kan därmed inte heller anses vara vare sig lämplig eller kostnadseffektiv.

Sammanfattningsvis anser utredningen att införandet av ett avståndsbaserat system inte skulle kunna spela en roll i samband med tillträdeskontroll och debitering av kostnader för elvägar.

⁶ Trafikverket (2021b) s. 56.

⁷ Till skillnad från den avståndsbaserade skatten har den föreslagna brukaravgiften dessutom ett finansierande, och inte styrande, syfte och har därför bedömts vara en avgift och inte en skatt, se SOU 2021:73 s. 185.

11 Konsekvensanalys

11.1 Inledning

Enligt kommittédirektiven ska viktiga ställningstaganden i utformningen av förslagen beskrivas. Alternativa lösningar som övervägts ska beskrivas samt skälen till att de har valts bort. Förslagets offentligfinansiella effekter samt ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser för berörda myndigheter ska så långt som det är möjligt beskrivas. Så långt det är möjligt ska relevanta konsekvenser för företag och påverkan på svenska företags, industrisektors och regioners konkurrenskraft beskrivas. Det ska även särskilt beaktas vilka effekter olika förslag får för Sveriges glesbebyggda regioner och näringslivets konkurrenskraft i hela landet. Utredningen ska analysera vilka effekter den avgränsning och differentiering som föreslås medför för olika delar av landet. Vidare ska det, med utgångspunkt i gjorda antaganden, beskrivas hur de olika förslag som lämnas bidrar till att nå relevanta miljö- och klimatmål, i synnerhet de som särskilt gäller för transportsektorn. Effekter på de transportpolitiska målen och landsbygdsmålen ska beskrivas. Utredningen ska bedöma de samhällsekonomiska konsekvenserna av de förslag som lämnas och förslagets konsekvenser i förhållande till de olika alternativ som undersöks.

11.2 Syfte och alternativa lösningar

I detta avsnitt redogörs för förslagets effekter i den omfattning som bedöms lämpligt enligt vad som anges i direktiven till denna utredning och med beaktande av kommittéförordningen (1998:1474) samt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Utredningen har analyserat olika alternativ som skulle kunna ersätta ett tidsbaserat system och förordar ett avståndsbaserat system.

Ett sådant nytt system bidrar till förbättrad kontroll av regelefterlevnaden i trafiken, till att miljö- och klimatmålen nås samt till att kompensera för budgetförsvagningen vid slopande av eurovinjettavgiften (vägavgiften).

Utredningen föreslår att vissa uppgifter från systemet för uttag av skatt (avseende gränspassager) ska användas i syfte att förbättra möjligheterna till kontroll av cabotageregulverket och vägdelen av kombinerade transporter. Utifrån dessa uppgifter bör en databas upprättas som innehåller uppgifter om fordon som misstänks ha överträtt regelverket kring cabotagetransporter. Polismyndigheten bör få tillgång till dessa uppgifter och därigenom kunna rikta in vägkontrollerna på dessa fordon. Kontrollsystemet bör inte användas för att kontrollera bestämmelserna om kör- och vilotider eftersom det bl.a. kräver användning av ansiktsigenkänningsteknik för att identifiera enskilda förare vilket har både praktiska och juridiska problem.

Utredningen föreslår att det skattepliktiga vägnätet ska omfatta europavägar, riksvägar och primära länsvägar. Inom detta vägnät ska vägar som har en trafikintensitet som överstiger 500 tunga fordon per dygn i genomsnitt som huvudregel omfattas av beskattning. Avgränsningarna av vägnätet jämfört med alternativet om att hela vägnätet skulle beskattas syftar till att ta hänsyn till hela Sveriges särskilda förhållanden med relativt gles lastbilstrafik och långa transportavstånd, inte minst avseende näringslivets konkurrenskraft.

Utredningen ger förslag till geografisk differentiering, dels en förhöjd skatt i de tre största tätorterna, dels en lägre skattenivå i glesbygdslän. De två förslagen kan även kombineras.

Utredningen föreslår en förhöjd skatt på beskattat vägnät i tätort, dvs. de kommuner som ingår i Stockholms, Göteborgs och Malmös tätortsområden. Syftet med detta förslag är att externa kostnader från lastbilstrafiken i högre utsträckning täcks med en mer rättvisande prissättning, då de externa kostnaderna är högre i tätorter än på landsbygd. Vid alternativet att ingen förhöjd skatt tas ut för dessa tätortsområden kan prissättningen anses som något mindre rättvisande. Då enbart tre tätortsområden omfattas kan vissa hanterings- och administrationskostnader bli marginellt lägre jämfört med om ett flertal tätorter skulle omfattas.

Utredningen föreslår även att den avståndsbaserade skatten ska differentieras utifrån län och en lägre skattenivå, glesbygdsnivå, ska tas ut för vägar i län med låg befolkningstäthet (glesbygdslän). Med

glesbygdslän avses län där befolkningstätheten är under 30 invånare per kvadratkilometer. Syftet med detta förslag är att hänsyn tas till Sveriges särskilda förhållanden med relativt gles lastbilstrafik och långa transportavstånd inte minst avseende näringslivets konkurrenskraft. Alternativet till att inte differentiera utifrån glesbygdslän kan medföra något sämre möjlighet att tillgodose Sveriges särskilda förhållanden.

Utredningen lämnar inget förslag om återbetalning av dieselskatten, vilket då inte heller konsekvensbeskrivs i detta kapitel. För juridiska och samhällsekonomiska bedömningar om återbetalningsfrågan, se kapitel 9.

Effekterna analyseras med utgångspunkt från att ett avstånds-baserat system ersätter ett tidsbaserat. I förekommande fall analyseras förslagen från utredningen om ökad kontroll av cabotageverksamheten, avgränsning genom skattepliktigt och beskattat vägnät och geografisk differentiering med ett avstånds-baserat system utan kontroll av regelefterlevnad av cabotageverksamhet och utan avgränsning och differentiering. Effekterna av skattebelopp analyseras dock inte eftersom utredningen inte ska lämna förslag om sådana, vilket innebär att utredningen i detta avseende analyserar endast på en övergripande nivå.

11.3 Vissa statistiska utgångspunkter

I analys av effekter av ett nytt miljöstyrande system för godstransporter på väg blir trafikarbete (antal körda kilometer) av betydelse, men även transportarbete (last i ton och körda kilometer) av vikt. Fördelning av transportarbetet mellan svenskregistrerade och utlandsregistrerade lastbilar redovisas i tabell 11.1.

Tabell 11.1 Transportarbete utfört av tunga svenska och utländska lastbilar till, från och inom Sverige 2015–2019

Miljoner tonkilometer

Transportarbete på svenska vägar	2015	2016	2017	2018	2019	Förändring 2015–2019
Svenska lastbilar	39 512	40 665	39 858	41 768	41 071	+ 3,9 %
Utländska lastbilar	9 937	11 029	10 869	10 538	10 903	+ 9,7 %
Summa	49 449	51 694	50 727	52 306	51 974	+ 5,1 %
Andel utländska (%)	20	21	21	20	21	

Källa: Trafikanalys (2021i), Excelfil, tabell 2.1.

Befintlig statistik tyder även på att omkring 20 procent av trafikarbetet utförs av utländska fordon.¹ Enligt tabell 11.1 ökade dock transportarbetet från utländska lastbilar procentuellt sett mer än dubbelt så mycket jämfört med transportarbetet från svenska lastbilar mellan 2015–2019, se högra kolumnen i tabellen.

Vad gäller godstransporter med utlandsregistrerade tunga lastbilar till och från Sverige samt cabotage är det dominerande länderna (transportarbete, miljoner tonkilometer 2016 inom parentes): Polen (2 917), Norge (937), Finland (732), Danmark (730), Tyskland (641), Lettland (612), Bulgarien (591) och Estland (508).²

Vägar som är farbara med lastbil till och från Sverige uppgår till 1 via Danmark (Öresundsbron), 8 via Finland och 41 via Norge.³

15 svenska hamnterminaler har betydande internationell färjetrafik. Det största antalet enheter av lastbilar, trailers, släp m.m. transporteras via Trelleborg hamn, se tabell 11.2.

¹ Se SOU 2017:11 s. 137.

² Trafikanalys (2018b) s. 33.

³ SOU 2017:11 s. 696.

Tabell 11.2 Sjöledes gods med Trailers, lastfordon, släp m.m. 2020

Antal enheter per hamn

Hamnar	Antal enheter
Trelleborg	783 187
Stockholms hamnar	497 715
Göteborg	469 977
Helsingborg	413 677
Ystad	243 879
Malmö	240 724
Karlskrona	128 971
Karlshamn	79 848
Gotlands hamnar	44 294
Hallands hamnar (Halmstad och Varberg)	39 196
Oxelösund	26 493
Oskarshamn	21 604
Umeå	19 918
Husum (Örnsköldsviks kommun)	9 069
Södertälje	245
Piteå	199

Källa: Transportföretagen (u.å.), Trafiken i Sveriges Hamnars medlemsföretag tabell 4A, Hamnstatistik Q1–Q4 2020.

Containertrafik, där lastfordon i stället tar vid i hamn, är mest omfattande i Göteborg, Helsingborg och Gävle.⁴ I hamnterminaler hanteras både omlastning från och till sjöss, men vissa terminaler kan även hantera omlastning mellan järnväg och väg.

Det finns drygt 30 kombiterminaler för omlastning mellan väg- och järnväg, som hanterar både trailers och containers. De flesta kombiterminaler är lokaliserade i södra Sverige.

Olika trafikslag dominerar olika varugrupper (räknat på transporterad vikt mängd). Exempelvis dominerar järnvägen inom malm och andra produkter från utvinning, sjöfarten dominerar inom stenkolsprodukter och raffinerade petroleumprodukter, samt lastbilar dominerar inom styckegods⁵ och samlastat samt livsmedel, drycker och tobak.⁶

⁴ Transportföretagen (u.å.).

⁵ Styckegods är en olikartad varugrupp som inte är branschspecifik och kan innehålla allt från företagsleveranser till e-handelsvaror.

⁶ Trafikanalys (2021a) s. 29.

Mätt i transportarbete var den största varugruppen på de svenska vägarna Livsmedel, drycker och tobak följt av Jordbruk, skogsbruk (inklusive timmer) och fiske samt Styckegods och samlastat gods. De utgjorde 18, 17 respektive 17 procent av transportarbetet inrikes.⁷

Mer än hälften av allt gods transporterades kortare än 25 kilometer, men bara 15 procent längre än 150 kilometer. Vidare visar statistiken att 75 procent av godset kördes inom ett och samma län. I storstadslän fraktades omkring 80 procent av den lastade godsmängden inom samma län.⁸

Sett till godsmängd var det i huvudsak varugruppen Malm och andra produkter från utvinning som fraktades korta sträckor (kortare än 25 km). Denna varugrupp består till knappt 90 procent (beräknat på vikt) av Jord, sten och sand som fraktas till byggprojekt i stor utsträckning dvs. korta transporter. Malmen som fraktas körs också kortare sträckor, ofta till en hamn eller järnvägsterminal för vidare transport. Livsmedel, drycker och tobak tillsammans med Styckegods och samlastat gods är det gods som fraktas längst och dominerar transporterna över 300 km.⁹

11.4 Vissa övergripande geografiska effekter

Analys på region- och kommunnivå visar att de mest kostnads känsliga kommunerna vad gäller ökade transportkostnader på väg generellt sett ligger inåt landet, med relativt långa avstånd till kusten eller till järnväg. Ett antal kommuner i Norrbotten, Västerbotten och norra Dalarna, men också ett par kommuner utmed kusten i östra Småland, visar sig vara relativt kostnads känsliga. Vägtransporter av råvarugrupper och lågt förädlade varugrupper driver upp transportkostnaderna i många kommuner i nordligaste Sverige.¹⁰

Övergång till en avstånds baserad skatt från en tids baserad kan generellt medföra högre kostnad för långväga transporter speciellt för näringslivet i norra Sverige som oftast har längre transportavstånd till marknader. Dessutom kan insatsvaror som transporteras långt till produktionen i norra Sverige bli dyrare.

⁷ Trafikanalys (2021f) s. 3.

⁸ Trafikanalys (2021f) s. 3.

⁹ Trafikanalys (2021f) s. 3.

¹⁰ Trafikanalys (2018c) s. 123.

Förslaget om avgränsning genom skattepliktigt och beskattat vägnät innebär att endast E4 längs kusten och E14 mellan Sundsvall och Duved beskattas inom de nordliga länen, dvs. Norrbottens, Västerbottens, Västernorrlands och Jämtlands län. Se kartan, figur 5.1, i kapitel 5 *Skattepliktigt vägnät och beskattade vägar inom detta vägnät*. Denna avgränsning mildrar de regionala effekterna för norra delarna av Sverige jämfört med om hela vägnätet beskattats. Viss avledning till obeskattat vägnät kan uppkomma, dock beroende på skatte- och nedsättningsnivå i glesbygdslän. Avgränsningen innebär även att relativt få vägar beskattas i Dalarnas, Värmlands och Gävleborgs län, vilket även mildrar effekten för delar av mellersta Sverige. Med vald avgränsning av det beskattade vägnätet blir dock detta vägnät relativt finmaskigt i södra Sverige. Enligt Trafikverket motsvarar tunga fordons trafikarbete (fordonskilometer) på det beskattade vägnätet 62 procent av trafikarbetet på hela det statliga vägnätet vid avgränsningen.

Förslaget att vägsträckor med trafikintensitet överstigande 500 tunga fordon per dygn beskattas medför dock att vägsträckor från och till de mest trafikerade hamnarna omfattas: Trelleborg, Stockholms hamnar, Göteborg, Helsingborg, Ystad, Malmö, Karlskrona och Karlshamn. Alla dessa hamnar ligger i län där skattenivån inte sätts ned enligt förslaget om lägre skatt i glesbygdslän. Förslagen i detta avseende kan i viss mån bidra till utjämnade konkurrensförhållanden mellan svenska och utländska åkerier. Såväl den inhemska som den utländska lastbilstrafiken bidrar då till skatteintäkter i betydande utsträckning. Speciellt utpräglat blir det då vägsträckor med mycket internationell trafik (både svenska och utländska åkerier) beskattas med en skattenivå som inte är nedsatt.

Förslaget om en förhöjd skatt på beskattat vägnät i Stockholms, Göteborgs och Malmös tätortsområde kan generellt medföra högre kostnader för sektorer som livsmedelsnäringen samt bygg och anläggning, se nedan analys i avsnitt 11.6 *Effekter för företag*. Tungas fordons trafikarbete på statliga vägar i de kommuner som ingår i berörda tätortsområden motsvarar 14 procent av det totala trafikarbetet på det statliga vägnätet (Stockholm 7 procent, Göteborg 5 procent och Malmö 2 procent).¹¹

Förslaget om nedsatt skattenivå i glesbygdslän mildrar effekterna för glesbygdslänen, bl.a. för skogsnäringen, se vidare nedan analys av

¹¹ Trafikverket (2021d).

effekter för företag. Tunga fordons trafikarbete på statliga vägar i berörda län motsvarar 30 procent av det totala trafikarbetet på det statliga vägnätet.¹²

Sannolikt är att utredningens förslag om avgränsning av det beskattade vägnätet och geografisk differentiering jämfört med om hela vägnätet beskattas med samma nivå kan vara gynnsamma för näringslivet i norra delarna av Sverige, men även i vissa mer glesbebyggda områden i södra Sverige.

11.5 Överflyttning av godstransporter på väg till järnväg och sjöfart

Enligt kommittédirektiven finns en bred politisk uppslutning bakom att flytta över långväga godstransporter från väg till järnväg och sjöfart, vilket ska beaktas.

Olika typer av gods har olika potential för att transporteras på järnväg eller till sjöss. Störst potential har s.k. bulkleveranser, t.ex. stål, malm och olja som inte behöver transporteras med snäva tidsmarginaler medan lägst potential har de gods som kräver snabba transporter. Gods med en lite mer betydande överflyttningspotential kan exempelvis vara kemiska produkter, gummi- och plastvaror, transportutrustning, möbler, livsmedel, drycker och tobak.¹³

De geografiska förutsättningarna för godstransporter medför även olika potential, eftersom det skiljer mellan olika företag angående vilken tillgänglighet som finns för järnvägsknutpunkter och hamnar.

Ett transportavstånd över 300 kilometer krävs oftast för att järnväg och sjöfart ska bli konkurrenskraftigt jämfört med enbart vägtransport.¹⁴

Ett tåg rymmer mycket mer gods än en lastbil, men kräver oftast kompletterande transporter med lastbil och omlastningar. Transporttiderna är osäkra, vilket medför att transportörer oftast sätter långa ledtider för att garantera kundernas krav på punktlighet.¹⁵ Spårkapaciteten är därutöver begränsad och räcker inte för att tillgodose alla önskemål om tåglägen. Dessa kapacitetsbegränsningar är

¹² Trafikverket (2021d).

¹³ Vierth, et al. (2020) s. 75.

¹⁴ Trafikanalys (2019a) s. 52.

¹⁵ Trafikverket (2019b) s. 22.

som mest påtagliga längs Södra stambanan, i södra Skåne och i Östergötland samt längs västra stambanan, i Västra Götaland.¹⁶

Sjötransporter rymmer i allmänhet mycket mer gods än ett tåg, och stora volymvariationer kan hanteras. Samtidigt tenderar sjöfartsupplägg att innebära längre och ibland mer osäkra transporttider, inte minst relaterat till omlastning och andra hamnrelaterade processer som ofta står för en stor andel av totaltiden i dessa upplägg.¹⁷

För näringslivets godstransportförsörjning är självklart en effektiv logistik av stor betydelse. Transporttider, transportkostnader, omlastningskostnader och punktlighet för alla förbindelser är viktiga för näringslivets tillgänglighet. Här är knutpunkterna (eller noderna) för omlastning viktiga. Inte minst kopplar knutpunkterna de kortväga transportererna till de långväga och medför att transportslagen kompletterar varandra i stället för att direkt konkurrera. Det finns flera hinder för överflyttningar, exempelvis tidskostnader och låg flexibilitet.¹⁸ En rad satsningar och åtgärder är aktuella för att övervinna sådana hinder.¹⁹

Incitamenten till överflyttning från väg till sjöfart och järnväg påverkas av flera faktorer bl.a. utformningen av hamnavgifter och banavgifter och dess nivåer.²⁰ Det kan dock krävas en relativt hög avståndsbaserad skatt för att överflyttningen ska bli mer betydande då priskänsligheten i allmänhet är låg vid ökade transportkostnader, dvs. vid ökade kostnader på väg beräknas en överflyttning bli relativt låg. Från varuägarhåll poängteras särskilt att låga priser i kombination med ett stort utbud och hög anpassningsförmåga bidrar till att göra lastbilstrafiken mycket konkurrenskraftig. I synnerhet gäller detta för exportgodset.²¹

Eftersom en avståndsbaserad skatt sannolikt slår mer mot fjärrtransporter jämfört med nuvarande tidsbaserade vägavgift, uppkommer, allt annat lika, ett visst ytterligare incitament till överflyttning.

Utredningens förslag om avgränsning av vägnätet genom skattepliktigt och beskattat vägnät samt geografisk differentiering medför generellt sett högre skatt på vägar i södra Sverige relativt norra Sverige. Dessa förslag skulle kunna ge ett visst ökat incitament till

¹⁶ Trafikverket (2022a). Se även Transportstyrelsen (2016) s. 25.

¹⁷ Se Vierth, et al. (2020) s. 35.

¹⁸ Trafikanalys (2016a) s. 76.

¹⁹ Se exempelvis Infrastrukturdepartementet (2021d).

²⁰ SOU 2017:11 s. 724.

²¹ Trafikverket (2019b) s. 23.

överflyttning då analys visar att det framför allt är E6 och E4 i södra Sverige, men även i viss mån E4:an längs Norrlandskusten, som kan avlastas med en överflyttning, speciellt till sjöfart.²² Dock kan inte förväntas några större överflyttningseffekter, då dessa inte bara beror på storleken på den avståndsbaserade skatten, utan även på en rad andra faktorer som beskrivits ovan.

11.6 Effekter för företag

11.6.1 Begreppet konkurrenskraft och analysgrund

Det finns ingen entydig definition av begreppet konkurrenskraft. En bidragande orsak kan vara att begreppet används på olika nivåer, både på makroplanet avseende hela det svenska näringslivets konkurrenskraft och på mikroplanet om enskilda branscher och företag.²³

Med konkurrenskraft för hela det svenska näringslivet i stort avses hur väl produktionen i Sverige kan få avsättning för sina produkter på världsmarknaden. Med detta synsätt är fallande marknadsandelar för Sveriges export ett tecken på försämrad konkurrenskraft.

Med konkurrenskraft för enskilda företag och branscher avses hur väl de kan konkurrera med sina produkter jämfört med andra företag (även i olika branscher och i olika länder). Med detta synsätt avgörs konkurrenskraften på kort sikt av pris- och kostnadsförhållanden samt produktiviteten, vilken ökar om mindre resurser används till en given produktion eller om produktionen ökar med en oförändrad resursanvändning. Företagets lönsamhet tenderar att öka då produktiviteten ökar.

Med konkurrenskraft sett på längre sikt tas även hänsyn till nyinvesteringar i maskiner och anläggningar. På lång sikt blir omständigheter som förbättrar produktionskapaciteten och även påverkar var företag väljer att investera och lokalisera sig avgörande för landets eller regionens konkurrenskraft.²⁴

Företagens konkurrenssituation kan variera beroende på förutsättningar på den aktuella marknaden. t.ex. om berörda företag helt eller delvis kan välja vilket pris de kan sätta sina produkter i stället för

²² Trafikanalys (2019a) s. 51.

²³ Se Trafikanalys (2022) s. 20. Se även Hammar (2006) s. 25 och Lundberg et al. (1996) s. 252.

²⁴ Tillväxtanalys (2011) s. 19.

att anpassa sig till ett givet marknadspris. I vissa fall kan företag samverka och tillsammans påverka prisbilden.

Om ett företag erbjuder specialiserade (nischade) produkter kan ökade transportkostnader övervältras på konsumenten i högre utsträckning än vid en produkt som är likvärdig andra företag på marknaden. Då företag möter ett globalt marknadspris, övervältras inte skattekostnaden till priset till kund, utan fördelas på vinst och löner i varukedjan, vilket i förlängningen skulle kunna leda till ett produktionsbortfall.

De företag som mest kan påverkas av en hög avståndsbaserad skatt, är de som är transportintensiva, är i hög grad beroende av lastbilstransporter, utan större möjlighet till överflyttning till andra transportslag, har en produkt eller råvara som är lika andra företags, dvs. har få eller inga möjligheter till nischning. Dessa företag säljer oftast sina produkter på en global marknad till ett världsmarknadspris.

Analysen utgår från följande frågeställningar:

1. Vilka branscher kan anses transportintensiva och vilka har relativt höga kostnader för lastbilstransporter?
2. Till hur stor del kan dessa branscher övervältra ökade transportkostnader på sina kunder, dvs. vilken är deras marknadssituation och kan produkten nischas?
3. I vilka regioner är dessa branscher i huvudsak lokaliserade?

11.6.2 Branscher med relativt höga kostnader för vägtransporter

Transportintensiva branscher kan anses vara sådana där transportkostnaderna står för en hög andel av branschens totala produktionskostnader.

Vägslitageskattekommittén gjorde beräkningar och bedömningar för att identifiera transportintensiva branscher utifrån uppgifter från främst Copenhagen Economics.²⁵ Näringsgrenar som 2012 hade en hög andel transportkostnader av produktionskostnader var Jordskogsbruk, inklusive timmer (8 procent), Massa och papper (8 procent), Ickemetalliska mineraler, glas och cement (8 procent), Trä och trävaror (7 procent), Livsmedel (5 procent) och Malmutvinning

²⁵ Flack, et al. (2015), s. 29.

inklusive, sten, sand och grus (4 procent). Övriga redovisade näringsgrenar hade en andel om 1–2 procent, såsom stålvaror (2 procent) och styckegods (2 procent).²⁶

Den höga transportkostnadsandelen för ickemetalliska mineraler, glas och cement samt malmutvinning härrör framför allt från järnvägstransporter, med undantag inom bygg och anläggning som har en hög andel vägtransporter.

Vägsplitageskattekommittén beräknade och bedömde, utifrån uppskattningar om vägtransportarbete och produktionsvärde, att de branscher som skulle påverkas mest av den föreslagna vägskatten var skogsindustrin, livsmedelsindustrin och bygg- och anläggningssektorn.²⁷ Utifrån tillgängliga uppgifter gör denna utredning samma bedömning.

Effekter för skogsnäringen, livsmedelsnäringen samt bygg- och anläggningssektorn beskrivs nedan. Men först beskrivs effekter för åkerinäringen som i första ledet påverkas av en avståndsbasead skatt.

11.6.3 Åkerinäringen

I slutet av 2018 fanns 16 926 företag med tillstånd att bedriva yrkesmässig godstrafik på väg. Åkerinäringen kännetecknas av småskalighet. 46 procent av företagen bedrivs som enmansföretag och 36 procent har 1 till 4 anställda, medan enbart 0,5 procent har fler än 100 anställda. Över tid har det dock skett en koncentration mot allt större företagsenheter.²⁸

Enligt Sveriges Åkeriföretag bedriver flest åkerier bygg- och anläggningstransporter (cirka 25 procent av medlemmarna), fjärrtransporter (12 procent) och skogstransporter (9 procent).²⁹

Åkerimarknaden kan sägas ha en relativt hög konjunkturkänslighet. Eftersom lastbilstransporter är en del av en produktionskedja beror den ekonomiska utvecklingen på de marknader transporterna är knutna till. Exempelvis är marknaden för bygg- och anläggningstransporter nära knuten till byggkonjunkturen, marknaden för skogstransporter följer i viss mån utvecklingen inom pappersindustrin

²⁶ SOU 2017:11, tabell 12.26, s. 800.

²⁷ SOU 2017:11, tabell 12.29, s. 803.

²⁸ Transportstyrelsen (2020) s. 70.

²⁹ Transportstyrelsen (2020) s. 71.

medan marknaden för fjärrtransporter i högre grad beror på svängningar i växelkursen.³⁰

Svenska åkerier med svenska chaufförer kan i det stora ha en negativ konkurrensfaktor vad gäller löner för chaufförer jämfört med vissa utländska åkerier. Utländska åkerier använder ofta chaufförer från de nya östra EU-medlemsländerna där lönerna fortfarande är lägre än i norra och västra Europa. Dessa utländska chaufförer har haft sämre arbetsvillkor och löner som ligger under svenska kollektivavtalsnivåer.³¹

Vad gäller skattekostnaden bedömer utredningen att åkerinäringen är en bransch som över lag har stora möjligheter att överföra denna kostnad till transportköpare, även om möjligheter varierar beroende på inom vilken nisch åkeriet verkar. Åkerier som använder specialfordon med få konkurrenter inom sin nisch har stora möjligheter att vältra över hela skattekostnaden till köparen. Även åkerier som dominerar på den lokala orten har stora möjligheter till övervältring. Något sämre övervältringsmöjligheter har sedvanliga transporttjänster inom distribution, fjärrtrafik och byggmaterial m.m.

Åkerinäringen lokaliseras i stort sett i hela landet och det finns även åkeriföretag utmed vägarna i de glesaste delarna i Sverige.³²

Utredningens förslag avseende förbättrad kontroll av cabotageverksamhet bedöms relativt sett gynna justa transportörer men även i viss mån jämna ut konkurrensförhållandena mellan svenska och utländska åkerier. Vid införandet av en avståndsbaserad skatt kommer då möjligheterna till kontroll av regelefterlevnaden att öka något avseende de aktörer som utför tunga vägtransporter.

En avståndsbaserad skatt som ersätter den tidsbaserade vägavgiften medför att en given vägavgift per år för svenskregistrerade lastbilar ersätts med en skatt baserad på körsträcka.

Då en avståndsbaserad skatt ersätter ett tidsbaserad, kan förutom skattekostnaden även tillkomma kostnader för fordonsutrustning och vissa andra hanterings- och administrationskostnader för åkerier. Frågan om vilken teknisk och administrativ lösning som bör väljas för uttag av skatt och kontroll inom ett nytt miljöstyrande system ingår inte inom ramen för denna utredning. De administrativa kostnaderna för åkerierna går i nuläget inte att precisera, då detaljer om hur

³⁰ Transportstyrelsen (2020) s. 72.

³¹ Jfr Trafikanalys (2022) s. 45.

³² SOU 2017:11 s. 818.

ett sådant system ska upprättas inte analyseras och föreslås av utredningen.

Lokala och regionala transporter inom län med många vägar som inte beskattas eller som beskattas med glesbygdsnivå erhåller sannolikt lägre skattekostnader med utredningens förslag jämfört med nuvarande system med vägavgift. Exempelvis kan åkerier som har många regionala timmertransporter i Norrland få relativt lägre kostnader jämfört med nuvarande regelverk. I gengäld får ett fjärrbils-ekipage som körs längre sträckor på beskattat vägnät inom Sverige sannolikt högre kostnader.

Förslaget om förhöjd skatt på beskattat vägnät i Stockholms, Göteborgs och Malmös tätortsområde medför att vissa varutransporter i dessa områden kan få högre skattekostnader, vilket dock lindras om en hel del av transportererna sker i tätorterna på det kommunala vägnätet.

Fordon som i dag inte omfattas av vägavgiften (under 12 ton) men som kör på beskattat vägnät kommer att påföras ökade kostnader. Dock utförs endast cirka 2 procent av det totala trafikarbetet (fordonskilometer) för svenskregistrerade tunga lastbilar av lastbilar mellan 3,5 och 12 ton.³³ Sett till lastad vikt utförs endast cirka 0,2 procent av det totala transportarbetet (tonkilometer) av dessa lastbilar.³⁴

11.6.4 Skogsnäringen

Skogsnäringen kan delas in i skogsbruk respektive skogsindustri, där skogsindustrin i sin tur består av trävaruindustrin (sågverk) respektive massa- och pappersindustrin.

Nästan hälften av Sveriges skogar ägs av enskilda personer. Det finns fler än 320 000 privata skogsägare.³⁵

Särskilt utmärkande inom skogsnäringen är sågverken vars kostnader för vägtransporter kan utgöra 20 procent av deras samlade kostnader.³⁶ I dag finns cirka 140 sågverk i landet.³⁷ För sågade trävaror är Sverige världens tredje största exportland, efter Kanada och Ryssland. Enligt Skogsindustrierna går 70 procent på export. Dessutom konsu-

³³ Trafikanalys (2021f), Excelfil, tabell 2.

³⁴ Trafikanalys (2021f), Excelfil, tabell 2.

³⁵ Skogsindustrierna (u.å. b).

³⁶ PWC (2017) s. 5.

³⁷ Skogsindustrierna (u.å. a).

meras mycket trä i svensk byggbransch och träförädlingsindustri. Sågverksindustrin består nästan enbart av mindre anläggningar.

Massa- och pappersindustrin består av relativt få (cirka 50 stycken) men större anläggningar. Enligt Skogsindustrierna går 90 procent av massa- och pappersindustrins produkter på export.

Rundvirke (timmer) tar mest transporter i anspråk inom skogsnäringen. Transporter av timmer från skogen utförs till allra största delen av lastbil. Räknat som medelavstånd transporterades timmer längst i Norrland (cirka 100 kilometer) och kortast i Götaland (cirka 80 kilometer). Transportavståndet för timmer är således längre i Norrland, dels till följd av att det är glesare mellan sågverken, dels på grund av att tillväxten av skog är lägre i Norrland än i Götaland.³⁸

Transport av timmer med järnväg eller sjöfart förutsätter omlastning vid terminal. Sjöfart används i begränsad utsträckning vid inrikes transporter. Vid export däremot dominerar sjöfart.³⁹

Priset på skogsindustrins produkter sätts i det stora hela på världsmarknaden och industrin får då begränsade möjligheter att övervältra eventuella kostnadsökningar för en avståndsbasead skatt på köpare. Dock har delar av industrin en ledande ställning inom utvalda nischer på världsmarknaden. Möjligheten till prisövervältring finns i högre utsträckning för pappers- och massaindustrin än för sågverken, vars produkter är mycket lika de som kommer från andra sågverk. Detta i sin tur innebär att den egenskap sågverken kan konkurrera med inte är den unika sågade varan utan i stället främst pris. Kvaliteten och leveranssäkerheten har naturligtvis även betydelse.

I det stora hela beror övervältring av skattekostnaden på marknaden som företaget verkar inom, vilken möjlighet som finns till pris-samverkan och företags möjlighet att nischa produkter. Möjligen kan små företag få större svårigheter om skattekostnaden inte kan övervältras än stora företag, då små företags marginaler kan vara mer pressade. Inom skogsnäringen är små företag vanligare inom skogsbruk, och sågverk.⁴⁰

Skogsmarkens andel av Sveriges geografiska yta är störst i södra Norrlands inland, Dalarna, Värmland och i östra Småland. Det är också i dessa områden som sågverken främst är lokaliserade.

³⁸ Asmoarp, et al. s. 6.

³⁹ Skogsindustrierna (u.å. a).

⁴⁰ Jfr SOU 2017:11 s. 855.

Pappers- och massaindustrin lokaliseras sig till större delen längs med Norrlands-, Smålands- och Blekingekusten.

Utredningens förslag om avgränsning genom skattepliktigt och beskattat vägnät medför att största delen av transporter från skog i norra Sverige inte omfattas av den avståndsbaserade skatten. Sågverken hämtar timmer i skogsmarker i många områden och skogsvägar med lägre trafikintensitet omfattas inte av beskattning. Förslaget om avgränsat vägnät innebär att enbart E4 och E14 mellan Sundsvall och Duved beskattas i Norrbottens, Västerbottens, Väster-norrlands och Jämtlands län. Relativt få vägsträckor i skogslänen: Värmland, Dalarna och Kalmar föreslås även beskattas. Skattekostnaden av en avståndsbaserad skatt skulle därav kunna bli relativt låg för skogsbruk och sågverken. Utredningens förslag om avgränsning genom skattepliktigt och beskattat vägnät har inte så stor påverkan för pappers- och massaindustrin då de lokaliseras sig till större delen längs vägnät som inte avgränsas från beskattning.

För exempelvis timmertransporter kan en avståndsbaserad skatt som ersätter vägavgiften, ge lägre kostnader för de som utför dessa transporter, Det beror dock på vilka vägar som timret körs på och skatte- och nedsättningsnivåer i den avståndsbaserade skatten. För en svenskregistrerad timmerbil (minst fyra axlar) betalas för 2022 en vägavgift på 12 912–24 368 kronor per år beroende på Euro-utsläppsklass. Denna skattekostnad gäller hela vägnätet.

Förslaget om förhöjd skatt på beskattade vägsträckor i Stockholms, Göteborgs, och Malmös tätortsområde bedöms påverka skogs-näringen endast i ringa utsträckning då skogstransporter till endast en liten del körs på sådana vägsträckor. Givet att en viss skatteintäkt ska erhållas, kan den högre skatten i tätortsområde ge möjlighet till lägre skatt i glesbygdslän.

Förslaget om nedsatt skattenivå i glesbygdslän, dit skogslänen tillhör, medför att effekterna för skogsbruken mildras jämfört med en beskattning utan denna nedsättning. Detsamma gäller för sågverken.

Pappers- och massaindustrin lokaliseras sig till större delen längs med Norrlands-, Smålands- och Blekingekusten och dessa industrier påverkas i något lägre grad av förslaget om nedsatt skattenivå i glesbygdslän jämfört med speciellt sågverken.

För de fyra nordligaste länen omfattas sågverk av transportbidrag för uttransporter vid en transport som överstiger 401 kilometer. Alla dessa landsdelar tillhör län med låg befolkningstäthet. Om den av-

ståndsbase­rade skatten kommer att ingå i beräk­nings­grunden för transportbidrag kan konsekvenserna ytterligare mildras något.

Sammanfattningsvis kan utredningens förslag om avgränsning genom det skattepliktiga och beskattade vägnätet samt lägre skat­te­nivå i glesbygdslän medföra att sågverken och även resterande skogs­näringen inte i någon större utsträckning behöver drabbas av negativa effekter om en avståndsbase­rad skatt ersätter vägavgiften. Trots att skattestrukturen som föreslås i denna utredning kan mildra de nega­tiva effekter för skogsnäringen är dock effekterna i slutändan bero­ende av vilka skatte- och nedsättningsnivåer som slutligen bestäms. Det kommer att finnas enskilda företag som kan drabbas mer nega­tivt. Typexempel för sådana kan anges när skatte- och nedsättnings­nivåer bestäms. I den kommande processen bör särskilt uppmärk­sammas mindre sågverksföretag.

11.6.5 Livsmedelsnäringen

Livsmedelsnäringen kan delas in i primärproduktion (jordbruk, ani­malieproduktion m.m.), livsmedelsindustri samt försäljning (gros­sister, detaljhandel m.m.).

Det svenska jordbruket omfattade år 2019 drygt 60 000 företag med växtodling och animalieproduktion. De flesta jordbruksföretag drivs på deltid, år 2016 var omkring 15 500 heltidsföretag och 47 500 deltidsföretag.⁴¹ Jordbruket består nästan enbart av småföretag.

Det finns ungefär 4 600 livsmedelsföretag i Sverige, varav drygt 1 300 enmansföretag. Småföretagen dominerar och endast cirka 650 företag har fler än 10 anställda. Dominerande i storlek är slakt- och chark, mejeri samt bageri som tillsammans står för närmare hälften av antalet sysselsatta. Nästan hälften av livsmedelsföretagen finns inom bageri och konditori.⁴²

Livsmedelsindustrin producerar varor dels för den svenska mark­naden, dels för export. Inom Sverige är industrin främst leverantör till de stora detaljhandelskedjorna. Den största delen av all import av livsmedel till Sverige kommer från andra EU-länder, framför allt från Danmark, Tyskland och Nederländerna. Svensk export går i första

⁴¹ SOU 2021:67 s. 305.

⁴² Livsmedelsföretagen (2022).

hand till Norge, Danmark och Finland, men också i hög grad till Tyskland och USA.⁴³

Detaljhandeln i Sverige är mer koncentrerad än i andra länder, både livsmedelsindustrin och dagligvaruhandeln är branscher där ett fåtal stora företag står för en stor del av försäljningen.

Livsmedelsnäringens transporter i Sverige sker i 95 procent av fallen med lastbil⁴⁴, men kostnaderna för vägtransporter av näringsens samlade kostnader är lägre jämfört med t.ex. sågverken.

Livsmedel transporteras i hög grad av transportägarna själva, dvs. av de stora livsmedelsgrossisterna (t.ex. Coop, ICA, Axfood och Bergendahls).⁴⁵

Nischade livsmedelsföretag med relativt få konkurrenter har större möjligheter till övervältring på konsumenterna, medan jordbruksnära företag med mer konventionella produkter kan förväntas ha fler konkurrenter och pressade marginaler.⁴⁶ Det kan för sådana företag således vara svårare att föra vidare kostnadsökningar till kund vilket i sin tur kan leda till ytterligare försämrade marginaler.

Detaljhandelsmarknaden är i stor utsträckning lokal och marknadsmakten ligger huvudsakligen hos de stora företagen inom detaljhandeln, snarare än hos livsmedelsproducenterna.⁴⁷ Vid prissättningen av livsmedel har därför de stora detaljhandlarna en starkare förhandlingsposition än livsmedelsproducenterna. Priskonkurrensen uppstår då mellan de olika livsmedelsproducenterna i kampen om att få sälja sina produkter, vilket pressar ned inköpspriset på jordbruksvaror och livsmedel. Livsmedelsproducenterna kommer därför att ha svårt att övervältra sina kostnadsökningar av en avståndsbaserad skatt. Kostnadsökningarna kommer sannolikt, i alla fall till en viss del, bäras av livsmedelsproducenterna själva. De stora grossisterna och detaljhandlarna (Coop, ICA m.fl.) kan sannolikt övervältra en del av sina ökade kostnader på såväl leverantörer (producenterna) som slutkonsumenterna av livsmedel.⁴⁸

Möjligen kan små företag ha det svårare att övervältra skattekostnaden än stora företag, med det beror marknadssituation för berörda företag. Inom livsmedelsnäringen är det sannolikt mejerinäringen

⁴³ SOU 2017:11 s. 833.

⁴⁴ IVA (2019) s. 14.

⁴⁵ SOU 2017:11 s. 833.

⁴⁶ SOU 2017:11 s. 836.

⁴⁷ SOU 2017:11 s. 832.

⁴⁸ SOU 2017:11 s. 832.

som kan få det svårare, då en avståndsbaserad skatt ersätter en tidsbaserad.⁴⁹

Av den totala mjölkproduktionen i Sverige 2018 levererades 83 procent till Arla eller Skånemejerier, 12 procent levererades till Falköpings mejeri eller Norrmejerier och 5 procent till övriga mejerier.⁵⁰

Livsmedelsindustrin finns i alla län, men den har sin tyngdpunkt i södra Sverige då en region som är mer specialiserad mot jordbruk också har en mer omfattande sådan industri.⁵¹

För långväga transporter från och till norra Sverige kan en avståndsbaserad skatt få mer negativ effekt även vid en nedsatt skattenivå i glesbefolkade län. Exempel är långväga transporter av bageri- och mejeriprodukter till södra delarna av Sverige.

Flera större mejeriföretag jobbar intensivt med att ruttoptimera och öka fyllnadsgraden då transportkostnaderna kan stå för en relativt stor andel av varuvärdet.

För livsmedelsprodukter med högt varuvärde t.ex. vissa bärprodukter och köttprodukter består transportkostnaden av en relativt liten del av varuvärdet. Långväga transporter för att packa bär eller kött i en annan del av landet eller utomlands kan dock bli relativt mer kostsamt vid en avståndsbaserad skatt. Trots detta kan ökade transportkostnader vara mindre betydande relaterat det pris som varan säljs för.

Utredningens förslag om avgränsning genom skattepliktigt och beskattat vägnät medför att transport till och från jordbruk och för livsmedelsindustrin i vissa regioner sannolikt inte får kostnadsökningar jämfört med nuvarande vägavgift. Dock får utredningens förslag om avgränsning inte så betydande effekter för livsmedelsnäringen jämfört med skogsnäringen. Detta kan förklaras med att livsmedelsnäringen lokaliserar sig till större delen i södra Sverige där vägnätet beskattas i högre utsträckning. I och med att jordbruksprodukter relativt ofta levereras till närliggande industrier och körs på vägar som inte beskattas torde effekten bli förhållandevis liten för jordbruket.

Utredningens förslag om förhöjd skatt på beskattade vägsträckor i Stockholms, Göteborgs, och Malmös tätortsområde medför något högre livsmedelspriser i de berörda tätortsområden jämfört med en

⁴⁹ Jfr SOU 2017:11 s. 855.

⁵⁰ Sveriges lantbruksuniversitet (2022).

⁵¹ Jfr SOU 2017:11 s. 832.

skatt som inte är differentierad. En stor del av livsmedelstransporterna sker till Stockholm, Göteborg och Malmö. De största varuflödena med lastbil från terminal till butik går inom Stockholms län (15 procent), Västra Götalands län (13 procent) och Skåne län (10 procent).⁵² Dessa flöden uppgår därmed till 38 procent av den sammanlagda varumängden av livsmedel. I sammanhanget bör noteras att kommunala vägar och gator inte ingår i det skattepliktiga vägnätet. Övervägande del av vägar och gator beskattas då inte i de centralare delarna av berörda tätorter.

En nedsatt avståndsbaserad skattenivå på beskattade vägar i glesbygdslän län kan medföra mildrade konsekvenser för livsmedelsindustrier, såsom bagerier och mejerier men även detaljhandeln i dessa län jämfört utan sådan nedsatt nivå.

Sammanfattningsvis kan nämnas att det finns företag som kan drabbas mer negativt då en avståndsbaserad skatt ersätter en tidsbaserad. Det är inte självklart att utredningens förslag om avgränsning genom skattepliktigt och beskattat vägnät samt nedsatt skattenivå i glesbygdslän i det stora hela lindrar effekterna för livsmedelsnäringen. Dock kan det beträffande lokala och regionala transporter i glesbygdslän sannolikt lindra effekterna för detaljhandeln och livsmedelsindustrin.

Typexempel för enskilda företag kan först anges när skatte- och nedsättningsnivåer bestäms. I den kommande processen bör särskilt uppmärksammas små mejeriföretag.

11.6.6 Bygg och anläggning

Bygg- och anläggningssektorn kan delas in i byggtreprenörer och anläggningsentreprenörer. Byggtreprenörer verkar främst inom husbyggnad, medan anläggningsentreprenörer utför anläggningsarbeten inom olika infrastrukturområden såsom transportinfrastruktur eller energiförsörjning. Ofta arbetar dock företag med både och.

Sektorn som helhet består till 88 procent av företag med mellan 0 och 4 anställda. Knappt 10 procent har 5 till 19 anställda och ett par procent är stora eller medelstora företag.

Bygg- och anläggningssektorn verkar i mindre utsträckning på en internationellt konkurrensutsatt marknad jämfört med ovan analy-

⁵² Trafikanalys (2015) s. 36.

serade skogsnäring och livsmedelsnäring. Sektorn har sannolikt stora möjligheter att vältra över ökade skattekostnader på konsumentledet.

Företag inom bygg- och anläggningssektor verkar i hela landet, men stor del av dessa transporter antas köras i tätbebyggda områden. En stor del av bygg- och anläggningssektorn transporter sker med lastbil.

Det är företag som tillverkar insatsvaror till byggbranschen som kan komma att påverkas mest. Branschen består till mycket stor del av småföretag, som kan förväntas påverkas mer än stora företag.⁵³

Utredningens förslag om avgränsning genom skattepliktigt och beskattat vägnät medför vissa positiva effekter jämfört med utan avgränsning. Emellertid utförs sannolikt större delen av trafikarbetet för sektorns lastbilar på beskattat vägnät.

Utredningens förslag om förhöjd skatt på beskattade vägsträckor i Stockholms, Göteborgs och Malmös tätortsområde kan dock bidra till ökade kostnader för byggande i de berörda tätorterna.

I det stora hela bör bygg- och anläggningsarbete gynnas i glesbefolkade områden då en avståndsbaserad skatt ersätter en tidsbaserad med utredningens förslag till avgränsning genom skattepliktigt och beskattat vägnätet och nedsatt skattenivå i glesbygdslän.

11.7 Effekter för klimatmål och miljön

En avståndsbaserad skatt som ersätter en tidsbaserad kan leda till minskat transportarbete men även ökad transporteffektivitet, t.ex. genom ytterligare incitament till samordnade godstransporter, ökad fyllnadsgrad, och ruttoptimering.

En avståndsbaserad skatt kan bidra till att nå riksdagens mål om nettonollutsläpp av växthusgaser senast 2045 men även målet om att växthusgasutsläppen från inrikes transporter (utom inrikes luftfart som ingår i EU:s utsläppshandelssystem) ska minska med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010.

En avståndsbaserad skatt som är differentierad utifrån fordonens Euro-utsläppsklass kan medföra minskad miljöpåverkan när det gäller lokala och regionala luftföroreningar såsom partiklar, kolväten och kväveoxider från den tunga trafiken. Ungefär hälften av den svenska tunga lastbilsparken tillhör den bästa utsläppsklassen (Euro VI for-

⁵³ Jfr SOU 2017:11 s. 850.

don) 2020 och dessa fordon ökar efterhand, se tabell 2.5 i kapitel 2 *Bakgrund*. En avståndsbaserad skatt differentierad efter Euro-utsläppsklass kan påskynda denna utveckling något och även styra utländska lastbilar som körs på beskattat vägnät till bättre Euro-utsläppsklass.

En koldioxidifferentierad avståndsbaserad skatt skulle kunna öka andelen klimateffektiva lastbilar på svenska vägar, såsom vätgas- och ellastbilar, och därav även bidra till att nå Sveriges klimatmål. Lastbilar som tankas utanför Sverige, och då inte omfattas av den svenska reduktionsplikten eller koldioxidskatten, träffas av incitament för minskade utsläpp av koldioxid. Utredningen tar dock inte ställning i frågan om att koldioxidifferentiera den avståndsbaserade skatten, se analysen i kapitel 7 *Differentiering utifrån fordonsegenskaper*.

Förslaget om förhöjd skatt på beskattat vägnät i Stockholms, Göteborgs och Malmös tätortsområde kan bidra till minskat trafikarbete vid dessa områden jämfört med alternativet utan sådan förhöjd skatt. Ett minskat trafikarbete vid tätortsnära körning medför att färre delar av befolkningen exponeras av utsläpp av luftföroreningar och buller. Då kommunala vägar inte ingår i det skattepliktiga vägnätet kan emellertid en viss avledning till dessa medföra att en högre andel av befolkningen exponeras. Miljözoner i Stockholm, Göteborg och Malmö begränsar dessa negativa effekter. I miljözoner får enbart de renaste lastbilarna köra (Euro VI). Andra begränsningar finns även för vissa kommunala vägar t.ex. hur långa fordonsekipagen får vara (högst 12 meter). De längre och ofta mer bullrande lastbilarna får då inte full tillgång till det kommunala vägnätet. Speciellt i tätortsområden med förhöjd skatt skulle det kunna uppkomma en risk med att lätta lastbilar under 3,5 ton används i högre utsträckning för godstransporter.

Förslaget om nedsatt skattenivå i glesbygdslän medför att trafikarbetet inte minskar i samma utsträckning i dessa län jämfört med om ingen nedsättning ges i en avståndsbaserad skatt. För glesbygdslän är dock befolkningsexponering och därmed skadekostnaderna av luftföroreningar och buller i allmänhet lägre än i mer tätbefolkade län. En nedsatt skatt kan innebära något högre trafikarbete jämfört med om skatten inte är nedsatt i berörda glesbygdslän.

Enligt Naturvårdsverkets bedömning kommer Sverige möta sina åtaganden enligt EU:s direktiv om att minska nationella utsläpp av vissa luftföroreningar (det s.k. takdirektivet) för samtliga utsläpp

utom för kväveoxider till 2030. Det finns inget eget mål för utsläppen av kväveoxider inom transportsektorn, men utvecklingen inom denna sektor påverkar likväl i vilken mån Sverige kan uppfylla sina åtaganden enligt takt direktivet, se vidare i kapitel 2 *Bakgrund*.

Minskat trafikarbete på vägar genom överflyttning till järnväg och sjöfart kan innebära energieffektivare godstransporter, men en övergång till sjöfart behöver inte betyda att utsläppen av luftföroreningar såsom kväveoxider sammantaget minskar.

11.8 Effekter på de transportpolitiska målen

Som framgår av kapitel 2 *Bakgrund* består det nuvarande transportpolitiska målen av ett övergripande mål och två delmål. Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. De två delmålen är funktionsmålet *Tillgänglighet* och hänsynsmålet *Säkerhet, miljö och hälsa*.

Utredningen bedömer att en avståndsbaserad skatt kan bidra till att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv, men även en långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Denna möjlighet beror dock på storleken på skatteuttaget och dess utformning, se vidare nedan i avsnitt 11.10 om samhälls-ekonomiska effekter.

En avståndsbaserad skatt som där hela vägnätet beskattas och som inte är geografiskt differentierad kan bidra negativt till funktionsmålet *Tillgänglighet* jämfört med nuvarande tidsbaserade vägavgift. Då skattekostnaderna ökar för långväga transporter till och från avlägsna delar av Sverige kan tillgängligheten bli lägre. Medborgare och näringsliv på landsbygden får en större kostnadsökning än andra då avståndet i genomsnitt är längre på landsbygden än i tätbebyggda områden.⁵⁴ Om det beskattade vägnätet kan avgränsas och hur högt skatteuttaget blir och dess utformning avgör dock effekten på tillgänglighet.

Förslagen om avgränsning genom skattepliktigt och beskattat vägnät samt nedsatt skattenivå i glesbygdslän medför att tillgängligheten för mer avlägsna delar av landet blir förbättrad jämfört med ingen sådan avgränsning och nedsättning görs. För transporter som sker

⁵⁴ Jfr SOU 2017:11 s. 755.

till övervägande del i glesbygdslän kan skattekostnaderna minska då en tidsbaserad skatt avskaffas. I vissa fall skulle tillgängligheten då kunna öka jämfört med nuvarande system med vägavgift. Dock får självklart skatte- och nedsättningsnivån i glesbygdslän betydelse för delmålet om tillgänglighet.

Under tillgänglighetsmålet används ett mått för uppföljning (indikator) om att transportbranschens villkor ska förbättras.⁵⁵ Förslaget avseende förbättrad kontroll av cabotagetransporter kan medföra viss minskad olaga transportverksamhet, vilket kan bidra till att förbättra transportbranschens villkor.

En avståndsbasead skatt kan bidra till positiva effekter på *hänsynsmålet* i form av minskade luftföroreningar och buller, men även minskad trängsel och olyckor till följd av minskat trafikarbete. Miljö- och klimatmålen är en del av hänsynsmålen, se avsnitt 11.7 ovan.

Förslaget om avgränsning av vägnätet kan dock medföra något svårare att nå hänsynsmålet än vid en avståndsbasead skatt vad gäller det totala vägnätet. Ett högre skatteuttag på beskattat vägnät i tätort bidrar sannolikt till att uppfylla hänsynsmålet, vilket sannolikt inte en nedsatt skattenivå i glesbygdslän gör.

11.9 Effekter på landsbygds målen

Som framgår av kapitel 2 *Bakgrund* är det övergripande målet för en sammanhållen landsbygdspolitik: en livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd som leder till en långsiktigt hållbar utveckling i hela landet. Målet för Areella näringar, landsbygd och livsmedel är att insatserna ska bidra till goda förutsättningar för arbete, tillväxt och välfärd i alla delar av landet. De gröna näringarna ska vara livskraftiga och bidra till klimatomställningen och att naturresurserna används hållbart. Ovan nämnda landsbygds mål sammanfaller delvis med det transportpolitiska målet avseende långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

En avståndsbasead skatt som täcker hela vägnätet och där skatteuttaget inte är geografiskt differentierad kan bidra negativt till landsbygds målen jämfört med en vägavgift. Om kostnadsbildningen blir högre för långväga godstransporter kan förutsättningar för arbete,

⁵⁵ Jfr Trafikanalys (2021e).

tillväxt och välfärd i alla delar av landet minska, speciellt avseende landsändar med långa transportavstånd.

Utredningens förslag om avgränsning genom skattepliktigt och beskattat vägnät samt nedsatt skattenivå i glesbygdslän medför att det kan bli lättare att nå landsbygdsråden.

Utredningens förslag om förhöjd skatt på beskattat vägnät i Stockholms, Göteborgs och Malmös tätortsområde kan indirekt, vid ett givet skatteuttag, medföra att skatten kan sättas ned i mer betydande utsträckning på beskattat vägnät i mer avlägsna landsdelar. Utredningen bedömer att de kommuner eller områden i Sverige där medborgare och näringsliv kan drabbas mer negativt av högre transportkostnader finns utanför tätortsområdena i Stockholm, Göteborg och Malmö.

11.10 Samhällsekonomiska effekter

Samhällsekonomisk effektivitet kan definieras som att samhällets resurser, i form av varor, tjänster, naturresurser, miljö och tid etc., används på ett sådant sätt att det totala värdet av de samlade resurserna blir så stort som möjligt ur medborgarnas synpunkt.⁵⁶

Att införa en avståndsbaserad skatt i stället för en tidsbaserad kan medföra såväl samhällsekonomiska nyttor (välfärdsvinster) som samhällsekonomiska kostnader (välfärdsförluster).

Om den nuvarande tidsbaserade skatten ersätts av en avståndsbaserad skatt ersätts en fast skattekostnad av en rörlig. Den rörliga skattekostnaden kan i större utsträckning fånga externa kostnader såsom kostnader för vägslitage och luftföroreningar, vilket kan leda till välfärdsvinster. Å andra sidan skulle en avståndsbaserad skatt kunna leda till minskad produktion och sysselsättning, speciellt i ett land med långa transportavstånd, vilket i sin tur kan ge upphov kan leda till välfärdsförluster. Därutöver kan höga system- och administrationskostnader för ett avståndsbaserat system bidra till välfärdsförluster.

En åtgärd bedöms öka den samhällsekonomiska effektiviteten under förutsättning att välfärdsvinsten värderas högre än välfärdsförlusten.

⁵⁶ Jfr Trafikverket (2012) s. 7.

Centralt för den samhällsekonomiska bedömningen blir givetvis storleken på skatteuttaget (relaterat till uttaget av nuvarande vägavgiften). Utredningen tar dock inte ställning eller ger förslag till skattenivåer i det avståndsbaserade systemet då detta ligger utanför uppdraget. Detta faktum försvårar den samhällsekonomiska bedömningen.

Utredningens förslag avseende förbättrad kontroll av cabotage transporter kan begränsa fusk i viss utsträckning, vilket kan leda till en viss välfärdsvinst. Om vissa uppgifter från systemet för uttag av avståndsbaserad skatt även används för att möjliggöra förbättrad kontroll av cabotage transporter skulle en samordning av administration av en avståndsbaserad skatt och för kontroll av cabotage leda till sammantaget lägre administrativa kostnader. I sådana fall skulle den samhällsekonomiska effektiviteten även kunna öka genom åtgärden.

Utredningen föreslår att det skattepliktiga vägnätet ska omfatta europavägar, riksvägar och primära länsvägar. Inom detta vägnät ska vägar som har en trafikintensitet som överstiger tröskelvärdet 500 tunga fordon per dygn som huvudregel omfattas av beskattning. Vid denna avgränsning behöver inte större delen av det totala vägnätet kontrolleras samtidigt som drygt hälften av lastbilarnas trafikarbete beskattas. Välfärdsvinsten av att internalisera de externa effekterna nås då inte fullt ut. Däremot dämpas system- och administrationskostnaderna.

Utredningen bedömer att tröskelvärdet om att beskattat vägnät ska utgå från vägar med över 500 tunga fordon per dygn är samhällsekonomiskt väl avvägt.

Alternativet med ett högre tröskelvärde än 500 tunga fordon per dygn för att vägnätet ska beskattas medför att geografiska förutsättningar beaktas i ännu högre utsträckning, speciellt vad avser glesbygd, vilket skulle kunna ytterligare begränsa välfärdsförluster i form av minskad produktion och sysselsättning i dessa områden. Å andra sidan kommer prissättningen av externa kostnader inte bli lika omfattande, välfärdsvinsten blir därav lägre. Alternativet med ett lägre tröskelvärde än 500 tunga fordon per dygn medför en mer omfattande miljöstyrning, vilket ökar välfärdsvinsten. Vid ett lägre tröskelvärde än 500 tunga fordon per dygn kan emellertid system- och administrationskostnaderna leda till välfärdsförluster som blir svårare att motivera utifrån vägar som endast i liten utsträckning används av den tunga trafiken. Därutöver kan välfärdsförlusterna i form av

minskad produktion och sysselsättning bli alltför betydande i glesbygd.

Utredningens förslag om förhöjd skatt på det beskattade vägnätet i Stockholms, Göteborgs och Malmös tätortsområde bedöms ha potential att öka den samhällsekonomiska effektiviteten. Med detta alternativ täcks de externa kostnaderna för luftföroreningar och buller i högre utsträckning då dessa är högre i storstadsregioner, vilket kan öka välfärdsvinsten.⁵⁷ Omkring en tredjedel av Sveriges befolkning bor i områden vars vägar omfattas av en förhöjd skatt. Trafikintensiteten är allmänt högre i dessa områden, vilket oftast ger ökad trängsel och olycksrisk. En förhöjd skatt kan dämpa trafikarbetet och därmed dämpa utsläpp av luftföroreningar och buller men även trängsel och olycksrisk, vilket medför välfärdsvinster. Avledning till kommunala vägar och gator kan i viss mån bidra till att den samhällsekonomiska vinsten minskar något.

Då enbart tre tätortsområden omfattas av en förhöjd skatt kan de administrativa kostnaderna begränsas något jämfört med ett alternativ med ett flertal tätorter. Utredningen bedömer dock att avgränsning genom skattepliktigt och beskattat vägnät kan i större utsträckning begränsa system- och administrationskostnader jämfört med att inte differentiera på flertalet tätorter.

I glesbygdslän, där utredningen föreslår nedsatt skattenivå på det beskattade vägnätet, bor cirka 10 procent av Sveriges befolkning. Allmänt sett är exponeringen för luftföroreningar och buller lägre i dessa län jämfört med de som är mer tätbefolkade. Skatteuttaget kan ur detta hänseende vara lägre. De mest kostnadskänsliga delarna av Sverige vad gäller ökade transportkostnader på väg ligger generellt sett inåt landet, med relativt långa avstånd till kusten eller till järnväg. Delar av Norrbotten, Västerbotten och norra Dalarna, men också utmed Smålandskusten är regioner som kan ha svårare att klara högre transportkostnader. Beskattade vägar i alla dessa delar föreslås få en lägre skattenivå. Eventuella välfärdsförluster i form av minskad produktion och sysselsättning begränsas därmed ytterligare.

Kombinationen av högre skatt i tätorter och en lägre skattenivå i glesbygdslän kan följaktligen anses vara välriktad utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv.

⁵⁷ Jfr Trafikanalys (2021c).

11.11 Offentligfinansiella effekter

Enligt kommittédirektiven är syftet med ett nytt miljöstyrande system som ett alternativ till den nuvarande eurovinjettavgiften inte att sammantaget höja beskattningen eller avgiftsuttaget för godstransporter på väg utan att inom ramen för ett miljöstyrande system kunna kompensera för den budgetförsvagning som uppstår om den nuvarande eurovinjettavgiften tas bort. Det är inte självklart hur kommittédirektiven ska tolkas i detta avseende. System- och administrationskostnaderna bedöms bli högre vid en avståndsbaserad skatt jämfört med nuvarande eurovinjettavgift, speciellt de första åren.⁵⁸

Det går inte i detta betänkande att klargöra vad som bör vara den styrande principen: att sammantaget inte höja beskattningen eller att det inte ska bli en budgetförsvagning. Det är då inte möjligt att beskriva den offentligfinansiella effekten av förslagen.

Intäkterna från eurovinjettavgiften uppgick till cirka 1,3 miljarder kronor 2020, varav cirka 0,5 miljarder kronor beräknas komma från utländska fordon. System- och administrationskostnaderna uppgick uppskattningsvis till cirka 0,06 miljarder kronor för 2020.

Vid framtida bedömning av den offentligfinansiella effekten av ett avståndsbaserat system bör beaktas om transportbidraget medges för det ökade fraktpris som skatten medför.

Det ingår inte i utredningens uppdrag att föreslå skattenivåerna utan det får ingå i eventuellt framtida politiska övervägande, där det även kan ingå vilka justeringar av andra skatter och bidrag som kan bli aktuella.

11.12 Effekter för myndigheter och de allmänna förvaltningsdomstolarna

I kommittédirektiven anges att en utgångspunkt bör vara att skatten tas ut med hjälp av en marknadsmodell där privata aktörer (tjänstleverantörer) förser de skattskyldiga med godkänd fordonsutrustning och mäter väganvändningen samt vidarebefordrar väganvändningsinformationen till Transportstyrelsen som fattar beslut för Skatteverkets räkning.

⁵⁸ Jfr SOU 2017:11 s. 439.

Trafikverket kommer sannolikt att äga och förvalta den vägkantsutrustning som möjliggör automatiska kontroller vid vägsidan.

För att bygga upp och administrera ett avståndsbaserat system krävs således medverkan av flera myndigheter. Det är främst Skatteverket, Transportstyrelsen, Trafikverket och Polismyndigheten som kommer att få ökade kostnader. Tillkommande kostnader kan uppkomma för utvärdering och hantering av frågan om avledning till obeskattat vägnät.

Enligt kommittédirektiven ingår inte frågan om vilken teknisk och administrativ lösning som bör väljas för uttag av skatt och kontroll inom ett nytt miljöstyrande system inom ramen för denna utredning.

Utredningen gör ingen egen bedömning av system- och administrationskostnader då detaljer om hur ett sådant system ska upprättas inte analyseras och föreslås av utredningen. Dessutom kan utvecklingen på teknikområdet medföra sjunkande system- och administrationskostnader. Dessa kostnader får preciseras i samband med den närmare utformning av system och administration inför eventuellt kommande lagförslag.

Vidare kommer skatten att innebära ökade kostnader för de allmänna förvaltningsdomstolarna då vissa beslut bör kunna överklagas. Någon större mängd mål bör dock inte förväntas.

11.13 Effekter för den ekonomiska jämställdheten

En avståndsbaserad skatt kommer att ha störst effekt på lastbilstransportintensiva sektorer. En stor del av dessa är mansdominerade, såsom åkerinäringen, skogsnäring och bygg- och anläggning. Därför förväntas att en avståndsbaserad skatt som ersätter en tidsbaserad i högre utsträckning påverkar män än kvinnor. Hur en avståndsbaserad skatt påverkar beror i slutändan på dess skatte- och nedsättningsnivåer.

Referenser

Litteratur m.m.

- 4icom, Steer Davies Gleave. (2015). *Study on “State of the Art of Electronic Road Tolling”*, MOVE/D3/2014-259.
- Article 29 Data Protection Working Party. (2005). *Opinion 5/2005 on the use of location data with a view to providing value-added services*, WP 115.
- Asmoarp, V.; Davidsson, A.; Gustavsson, O. (2020). *Skogsbrukets vägtransporter 2018*. Skogsforsk, arbetsrapport 1043–2020.
- Autoriteit Persoonsgegevens. (2019). *Advies over het concept voor de Wet Vrachtwagenheffing*, 21 augusti 2019.
- BfDI. (2021). *BfDI kritisiert Änderungen am Bundesfernstraßenmautgesetz*, pressmeddelande den 25 maj 2021.
Tillgänglig: [www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/09_Bundesfernstra%C3%9Fenmautgesetz.html%20\[2021-09-24\]](http://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/09_Bundesfernstra%C3%9Fenmautgesetz.html%20[2021-09-24]).
- Chanteguet, J.-P. (2014). *Rapport d’information sur l’écotaxe poids lourds*. Assemblée nationale.
- Comité national routier. (2020). *Excise duties and mechanisms for partial refunds on diesel in Europe*.
- Departement MOW Afdeling Beleid. (2017). *Analyse voor- en nameting kilometerheffing vrachtwagens*.
- Deutscher Bundestag. (2016). *Bericht über Verkehrsverlagerungen auf das nachgeordnete Straßennetz in Folge der Einführung der Lkw-Maut*, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 18/10567.

- Deutscher Bundestag. (2020). *Bericht über Verkehrsverlagerungen auf das nachgeordnete Straßennetz in Folge der Einführung der Lkw-Maut*, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 19/17720.
- DKV. (2022). *Mineral Oil Tax Refund*.
Tillgänglig: www.dkv-mobility.com/en/tax-refund/mineral-oil-tax/.
- Englisch, J. (2017). *Energy Tax Incentives and the GBER Regime*. i M. Villar Ezcurra (Red.), State aids, Taxation and the Energy Sector (s. 283–296).
- Europaparlamentet. (2008). *Lagstiftningsresolution av den 13 mars 2008 om förslaget till rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/96/EG när det gäller anpassning av särskilda skatteregler för dieselbrännolja som yrkesmässigt används som motorbränsle och samordning av beskattningen av blyfri bensin och dieselbrännolja som används som motorbränsle (KOM(2007)0052 – C6-0109/2007 – 2007/0023(CNS))*.
- Europeiska datatillsynsmannen. (2010). *Yttrande från Europeiska datatillsynsmannen* (2010/C 47/02).
- Europeiska kommissionen. (2013). *Commission Staff Working Document Ex-post evaluation of Directive 1999/62/EC, as amended, on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures*, SWD(2013) 1 final.
- Europeiska kommissionen. (2014). *ITS Action Plan, ITS & Personal Data Protection*, final report, Directorate-General Mobility and Transport.
- Europeiska kommissionen. (2021a). *Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC*, COM(2021) 551 final, den 14 juli 2021.
- Europeiska kommissionen. (2021b). *Proposal for a Council directive restructuring the Union framework for the taxation of energy products and electricity (recast)*, COM(2021) 563 final, den 14 juli 2021.

- Europeiska kommissionen. (2021c). *Commission staff working document Impact assessment report accompanying the document Proposal for a Council Directive restructuring the Union framework for the taxation of energy products and electricity (recast)*, SWD(2021) 641 final, den 14 juli 2021.
- Europeiska kommissionen. (2021d). *Weekly Oil Bulletin*.
Tillgänglig: https://ec.europa.eu/energy/data-analysis/weekly-oil-bulletin_sv [2021-08-23].
- Europeiska kommissionen. (2021e). *Utkast till kommissionens förordning om ändring av förordning (EU) nr 651/2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget*.
- Europeiska kommissionen. (2021f) *Taxes in Europe Database v3*.
https://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/taxSearch.html.
- Europeiska unionens råd. (2020). *Vägavgiftsreformen – rådet enas om ståndpunkt*.
Tillgänglig: www.consilium.europa.eu/sv/press/press-releases/-/2020/12/18/road-charging-reform-council-agrees-its-stance/ [2021-02-22].
- Eurostat. (2021a). *Road cabotage transport by country in which cabotage takes place (1000 t; 1000 tkm) – as from 1999 (Regulation (EC) 1172/98)*.
Tillgänglig: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/road_go_ca_c/default/table?lang=en [2021-03-03].
- Eurostat. (2021b). *Population density, 2018 (persons per km², by NUTS 3 regions)*.
Tillgänglig: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Population_density,_2018_\(persons_per_km%C2%B2,_by_NUTS_3_regions\)_RYB20.jpg](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Population_density,_2018_(persons_per_km%C2%B2,_by_NUTS_3_regions)_RYB20.jpg) [2021-10-26].

- Fairway Consortium. (2012). *Système de prélèvement kilométrique au sein de la Région flamande, de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale, Note d'architecture définitive relative au prélèvement kilométrique interrégional*.
Tillgänglig: www.viapass.be/wp-content/uploads/2018/09/Viapass-Architecture-Definitive-prelevement-kilometrique.pdf [2022-02-14].
- Flack, M.; von Utfall Danielsson, C.; Stefansdotter, A. (2015). *Transportpolitikens kostnader och näringslivets konkurrenskraft*, Copenhagen Economics.
- Fossilfritt Sverige. (2019). *Färdplan för fossilfri konkurrenskraft – Åkerinäringen*.
- Fossilfritt Sverige. (2020). *Färdplan för fossilfri konkurrenskraft – Fordonsindustrin – tunga fordon*.
- Göteborgs stad. (2021). *Tung trafik*.
Tillgänglig: <https://goteborg.se/wps/portal/start/foretag/tillstand-och-regler/trafik-och-transporter/tung-trafik> [2021-11-10].
- Hammar, H. (2006). *Konsekvenser för skogsindustrin vid ett eventuellt införande av en svensk kilometerskatt*, Konjunkturinstitutet Specialstudie nr 10.
- Hennlock, M., Hult, C., Roth, A., Nilsson, L., Nilsson, M., Sprei, F., & Kåberger, T. (2020). *Vägsnitt för personbilar, IVL rapport Nr C 469. IVL*.
- International Working Group on Data Protection in Telecommunications. (2009). *Report and Guidance on Road Pricing, den 13 mars 2009 (Sofia Memorandum)*.
- IVA. (2019). *Resurseffektivitet inom livsmedelstransporter, En delrapport från IVA-projektet Resurseffektivitet och cirkulär ekonomi (ReCE)*.
- Jonsson, L., Bondemark, A., & Forss, M. (2015). *Vägsnitt och svensk åkerinäring*, för Sveriges Åkeriföretag, Transportgruppen och Svenska Transportarbetarförbundet.
- Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA). (2019). *Så klarar Sveriges transporter klimatmålen*, en delrapport från IVA-projektet Vägval för klimatet.

- Kågeson, P. (2019). *Klimatmål på villovägar? En ESO-rapport om politiken för utsläppsminskningar i vägtrafiken*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2019:5.
- Livsmedelsföretagen. (2022). *Branschfakta*.
Tillgänglig: www.livsmedelsforetagen.se/branschfakta/ [2022-01-27].
- Lundberg, L.; Torstensson, J. (1996). *Skatteväxling och internationell konkurrenskraft*, Särtryck ur SOU 1996:117, Nationalekonomiska institutionen Lunds Universitet.
- Malmö stad. (2021). *Tunga, långa och breda transporter*.
Tillgänglig: <https://malmo.se/For-foretag-och-verksamheter/Miljo--och-halsoskydd/Tunga-langa-och-breda-transporter.html> [2021-11-10].
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2019). *Vrachtwagenheffing Nederland Privacy Impact Assessment*, den 18 juni 2019.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2020). *Heavy Goods Vehicle Charge in the Netherlands*.
Tillgänglig: www.vrachtwagenheffing.nl/english.
- Naturvårdsverket. (2004). *Promemoria Internationell rapportering. Zonindelning i Sverige och stationer per zon*.
- Naturvårdsverket. (2017). *Med de nya svenska klimatmålen i sikte, Gapanalys samt strategier och förutsättningar för att nå etappmålen 2030 med utblick mot 2045*, rapport 6795.
- Naturvårdsverket. (2019). *Underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplan*, redovisning av Naturvårdsverkets regeringsuppdrag, rapport 6879.
- Naturvårdsverket. (2020a). *Översyn av åtgärdsprogram för luftkvalitet*, skrivelse 2020-02-19, ärendenr: NV-02575-19.
- Naturvårdsverket. (2020b). *Utsläpp av luftföroreningar i Sverige. Fördjupad trendanalys av historiska och framtida utsläpp av luftföroreningar*. Naturvårdsverket rapport 6915, februari 2020.
- Naturvårdsverket. (2021a). *Sveriges zonindelning för luftkvalitet*.
Tillgänglig: www.naturvardsverket.se/amnesomraden/luft/overvakning-av-luftkvaliteten/sveriges-zonindelning-for-luftkvalitet/ [2021-10-29].

- Naturvårdsverket. (2021b). *Fördjupad analys av den svenska klimatomställningen 2021. Nya utsläppsscenarier mot klimatmålet 2045*. Rapport 7014.
- Naturvårdsverket. (2022). *Inrikes transporter, utsläpp av växthusgaser*.
Tillgänglig: www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/klimat/vaxthusgaser-utslapp-fran-inrikes-transporter/ [2022-02-01].
- Nerhagen, L., Björketun, U., Genell, A., Swärdh, J.-E., & Yahya, M.-R. (2015). *Externa kostnader för luftföroreningar och buller från trafiken på det statliga vägnätet*, Kunskapsläget och tillgången på beräkningsunderlag i Sverige samt några beräkningsexempel, VTI notat 4-2015.
- Nilsson, J.-E., & Haraldsson, M. (2016). *SAMKOST 2. Redovisning av regeringsuppdrag kring trafikens samhällsekonomiska kostnader*, VTI rapport 914.
- Nilsson, J.-E., & Haraldsson, M. (2018). *Redovisning av regeringsuppdrag kring trafikens samhällsekonomiska kostnader*, SAMKOST 3, VTI rapport 989.
- Norska Finansdepartementet. (2021) *Avgiftssatser 2021*.
Tillgänglig: www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/skatter-og-avgifter/avgiftssatser-2021/id2767486/ [2021-09-01].
- Piedboeuf, T. (2020). *Comparaison entre les effets attendus et les effets observés de la taxe kilométrique en Belgique et analyse de l'extension aux véhicules légers*.
Tillgänglig: <https://matheo.uliege.be/bitstream/2268.2/10277/5/Memoire%20taxe%20kilom%C3%A9trique.pdf> [2020-10-16].
- Pirlot, A. (2020). *Exploring the Impact of EU Law on Energy and Environmental Taxation*. i C. HJI Panayi, W. Haslehner, & E. Traversa (Red.), *Research Handbook in European Union* (s. 359–388).
- Polismyndigheten. (2021). *Trafiksäkerhetskameror*.
Tillgänglig: <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/trafikbrott/information-om-fartkameror/> [2021-03-03].
- PWC. (2017). *Fallstudie sågverksindustrin*, Rapport upprättad för Svenskt Näringsliv och Skogsindustrierna.

- Regeringen, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten. (2020). *Aftale mellem regeringen, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten om: Grøn omstilling af vejtransporten*, 4 december 2020.
- Ricardo-AEA. (2014). *Evaluation of the implementation of EU infrastructure charging policy since 1995*, Report for the European Commission: DG MOVE Ricardo-AEA/R/ED57769.
- Rijksoverheid. (2021). *Wetsvoorstel Vrachtwagenheffing naar de Tweede Kamer*.
Tillgänglig: www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/09/15/wetsvoorstel-vrachtwagenheffing-naar-de-tweede-kamer.
- SCB. (2019a). *Regionala indelningar i Sverige den 1 januari 2019*, MIS 2019:1.
- SCB. (2019b). *Statistiska tätorter 2018 – antal, befolkning och arealer*, Statistiska meddelanden, MI 38 SM 1901.
- SCB. (2021a) *Statistiska tätorter 2020, befolkning, landareal, befolkningstäthet per tätort*.
Tillgänglig: www.scb.se/MI0810 [Hämtad excelfil 2021-03-23].
- SCB. (2021b) *Statistikdatabas Befolkningstäthet (invånare per kvadratkilometer), folkmängd och landareal efter region och kön. År 1991–2020*.
Tillgänglig: www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BE_BE0101_BE0101C/BefArealTathetKon/ [Hämtad e/Excelfil: 2021-10-04].
- Service Public Fédéral Finances, Douanes et Accises. (u.å.). *Notice explicative gasoil professionnel*. Tillgänglig: https://finances.belgium.be/sites/default/files/Helpdesk_PLD_A/PDIE/2020-09-10-Notice%20explicative_gasoil%20professionnel_DEF.pdf [2022-02-25].
- SIKA. (2007). *Kilometerskatt för lastbilar – Effekter på näringar och regioner*, SIKA rapport 2007:2.
- Skatteverket. (2008). *Skattefelskarta för Sverige*, Rapport 2008:1.

- Skogsindustrierna. (u.å. a). *Transport och infrastruktur*.
Tillgänglig: www.skogsindustrierna.se/om-skogsindustrin/branschstatistik/transport-och-infrastruktur/ [2021-05-07].
- Skogsindustrierna. (u.å. b). *Sveriges och världens skogar*.
Tillgänglig: www.skogsindustrierna.se/om-skogsindustrin/branschstatistik/sveriges-och-varldens-skogar/.
- SMHI. (2014). *Beräkningar av halter, befolkningsexponering och hälsokonsekvenser längs det statliga vägnätet*, rapport nr 2014-60.
- Sternberg, H., Filipiak, M., Linan, I., & Ritchie, A. (2021). *Cabotagestudien 2021: Uppdatering och Mobilitetspaket*.
- Stockholms stad. (2021). *Ansök om tillstånd för tunga, långa och breda fordon*.
Tillgänglig: <https://tillstand.stockholm/tillstand-regler-och-tillsyn/transporter/ansok-om-tillstand-for-tunga-langa-och-breda-fordon/> [2021-11-10].
- Sveriges lantbruksuniversitet. (2022). *Mjolk och mejeri i ett föränderligt samhälle*.
Tillgänglig: www.slu.se/centrumbildningar-och-projekt/futurefood/forskning/temasidor-ny/sustainable-diets/mer-lasning-om-mjolk/mjolk-och-mejeri-i-ett-foranderligt-samhalle/ [2022-01-28].
- Swärdh, J.-E., & Genell, A. (2016). *Estimation of the marginal cost for road noise and rail noise*, VTI notat 22A-2016.
- Tillväxtanalys. (2011). *Tillgänglighet och näringslivets konkurrenskraft*, PM 2011:35.
- Tillväxtanalys. (2014). *Bättre statistik för bättre regional- och landsbygds politik*, rapport 2014:04.
- Tillväxtanalys. (2015). *Funktionella analysregioner – revidering, 2015*, PM 2015:22.
- Tillväxtverket. (2020). *Finansiering för regional tillväxt 2019 – uppföljning av regionala företagsstöd, stöd till projektverksamhet och stöd till kommersiell service*, Å 2020–244.

- Tillväxtverket. (2021a). *Städer och landsbygder*.
Tillgänglig: <https://tillvaxtverket.se/statistik/regional-utveckling/regionala-indelningar/stader-och-landsbygder.html> [2021-08-31].
- Tillväxtverket. (2021b). *Transportbidrag och klimathänsyn*. Rapport 2021-09-30.
- Toll Collect. (2021a). *Toll Collect baut zentralen Mauterhebungsdienst auf*.
Tillgänglig: <https://toll-collect-blog.de/toll-collect-baut-zentralen-mauterhebungsdienst-auf/> [2021-11-19].
- Toll Collect. (2021b). *Ein Jahr des erfolgreichen Wandels, Geschäftsbericht 2019/2020*.
- Trafikanalys. (2012). *ABC i CBA – välfärdsekonomin grunder och användning av CBA inom transportsektorn*, PM 2012:19.
- Trafikanalys. (2015). *Dagligvaruhandelns distribution – en kartläggning*, PM 2015:17.
- Trafikanalys. (2016a). *Godstransporter i Sverige – en nulägesanalys, rapport 2016:7*.
- Trafikanalys. (2016b). *Godstransportflöden – Statistikunderlag med varugrupsindelning*, PM 2016:3.
- Trafikanalys. (2016c). *Preciseringsöversyn – några utgångspunkter*. PM 2016:17.
- Trafikanalys. (2017). *Tunga fordon i urbana miljöer – en kartläggning, rapport 2017:23*.
- Trafikanalys. (2018a). *Åtgärder för minskad risk för terrorkörningar, rapport 2018:5*.
- Trafikanalys. (2018b). *Utländska lastbilstransporter i Sverige 2015–2016, Statistik 2018:22*.
- Trafikanalys. (2018c). *Skatter, avgifter och stöd inom transportområdet – slutredovisning, rapport 2018:15*.
- Trafikanalys. (2018d). *Transporter, klimat och internationell regelutveckling – en omvärldsanalys*.
- Trafikanalys. (2019a). *En breddad ekobonus, Rapport 2019:1*.
- Trafikanalys. (2019b). *Styrmedel för tunga miljövänliga lastbilar, rapport 2019:2*.

- Trafikanalys. (2020a). *Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader*, rapport 2020:4.
- Trafikanalys. (2020b). *Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader – bilagor*, PM 2020:1.
- Trafikanalys. (2020c). *Vägfordonflottans utveckling till år 2030*, PM 2020:7.
- Trafikanalys. (2021a). *Effektiva och hållbara godstransporter – indikatorer för benchmarking av nationella godstransportstrategin*, PM 2021:2.
- Trafikanalys. (2021b). *Fordon 2020*, Statistik 2021:5.
- Trafikanalys. (2021c). *Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader för 2020*, Rapport 2021:4.
- Trafikanalys. (2021d). *Körsträckor 2020*.
Tillgänglig: www.trafa.se/vagtrafik/korstrackor/.
- Trafikanalys. (2021e). *Uppföljning av de transportpolitiska målen 2021*, Rapport 2021:6.
- Trafikanalys. (2021f). *Lastbilstrafik 2020*.
Tillgänglig: www.trafa.se/vagtrafik/lastbilstrafik.
- Trafikanalys. (2021g) *Korttidsprognoser för den svenska vägfordonflottan – metoder och antaganden*, PM 2021:7.
- Trafikanalys. (2021h). *Trafikarbete på svenska vägar*.
- Trafikanalys. (2021i). *Transportarbete i Sverige 2000–2020*.
- Trafikanalys. (2022). *Godstransporter och konkurrenskraftens utveckling*, Rapport 2022:2.
- Trafikverket & Transportstyrelsen. (2020). *Vågar i infrastrukturen eller i fordonen?*
- Trafikverket. (2012). *Introduktion till samhällsekonomisk analys*, publikationsnr 2012:220.
- Trafikverket. (2014). *Tyngre fordon på det allmänna vägnätet – rapportering av regeringsuppdrag*, publikationsnr 2014:102.
- Trafikverket. (2019a). *Längre lastbilar på det svenska vägnätet – för mer hållbara transporter*, publikationsnr 2019:076.
- Trafikverket. (2019b). *Åtgärder för ökad andel godstransporter på järnväg och med fartyg*. Redovisning av regeringsuppdrag, publikationsnummer: 2019:140.

- Trafikverket. (2020a). *Implementering av bärighetsklass 4*.
- Trafikverket. (2020b). *Kunskapsunderlag om energieffektivisering och begränsad klimatpåverkan*, publikationsnummer 2020:084.
- Trafikverket. (2020c). *Klimatstyrmedel i infrastrukturplaneringen – en underlagsrapport till inriktningsunderlaget 2020*, publikationsnummer 2020:221.
- Trafikverket. (2020d). *Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 7.0*.
- Trafikverket. (2021a). *Råd – VGU: Vägars och gators utformning*, publikation 2021:003.
- Trafikverket. (2021b). *Regeringsuppdrag – Analysera förutsättningar och planera för utbyggnad av elvägar*, publikationsnummer 2021:013.
- Trafikverket. (2021c). *PM Vägtrafikens utsläpp 2020*, dokumentdatum 2021-02-24, ärendenummer TRV 2021/21037.
- Trafikverket. (2021d). *Trafikarbetet på det statliga vägnätet 2010–2020*.
Tillgänglig: www.trafikverket.se/tjanster/trafiktjanster/Vagtrafik--och-hastighetsdata/Trafikarbete/ [Hämtad Exccelfil 2021-10-27].
- Trafikverket. (2022a). *Järnvägens kapacitetsutnyttjande 2021*. Rapport 2022:007.
- Trafikverket. (2022b). *PM Vägtrafikens utsläpp 2021*, dokumentdatum 2022-02-07.
- Transportföretagen. (u.å.) *Hamnstatistik, Trafiken i Sveriges Hamnars medlemsföretag tabell 4A, Hamnstatistik Q1–Q4 2020*.
www.transportforetagen.se/om-oss/vara-branscher/transportforetagen-hamn/hamnstatistik/ [Hämtad 2022-01-19].
- Transportstyrelsen. (2016). *Kapacitetstilldelning på järnvägen – samhällsekonomisk effektivitet och Transportstyrelsens tillsyn*, Rapport dnr TSJ 2016-5279.

- Transportstyrelsen. (2019). *Tillståndsmätning 2019 – Kontroll av regelefterlevnad inom yrkestrafik på väg avseende godstransporter samt mätning av sociala villkor bland lastbilsförare*, rapport dnr TSG 2017-3925.
- Transportstyrelsen. (2020). *Transportmarknaden i siffror 2019*, rapport dnr TSG 2020-2586.
- Transportstyrelsen. (2021). *Luftkvalitet*.
Tillgänglig: www.transportstyrelsen.se/sv/jarnvag/Miljo-och-halsa---jarnvag/Luftfororeningar/.
- Tullverket. (2021a). *Tullverkets yttrande om betänkandet Kontroller på väg (SOU 2021:31)*.
- Tullverket. (2021b). *Tullverkets yttrande om promemorian Genomförande av mobilitetspaketet*.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2021a). *Regels voor het in rekening brengen van een vrachtwagenheffing voor het rijden met een vrachtwagen op aangewezen wegvakken (Wet vrachtwagenheffing); Voorstel van wet, den 14 september 2021, kst-35910-2*.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2021b). *Regels voor het in rekening brengen van een vrachtwagenheffing voor het rijden met een vrachtwagen op aangewezen wegvakken (Wet vrachtwagenheffing); Memorie van toelichting, den 14 september 2021, kst-35910-3*.
- Viapass. (2016). *Annex 7 Applicable technology, technical requirements and key performance indicators*.
- Viapass. (2021a). *Rapport annuel 2020*.
- Viapass. (2021b). *The tariffs as from 1 July 2021*.
Tillgänglig: www.viapass.be/wp-content/uploads/2021/04/Rates_07-2021_UK.jpg [2021-12-09].
- Vierth, I., Johansson, M., Merkel, A., Lindgren, S., Karlsson, R., & Sjöstrand, H. (2020). *Konkurrensytta land – sjö, Vilken potential finns för överflyttning till sjöfart?*, VTI rapport 1058.
- Vierth, I., Schleussner, H., & Mandell, S. (2015). *Road Freight Transport Policies and their Impact – a Comparative Study of Germany and Sweden*, CTS Working Paper 2015:16.

- Walker, J., & Pickford, A. (2018). *Types of road pricing, and measuring scheme cost and performance*. i J. Walker (Red.), *Road pricing: Technologies, Economics and Acceptability* (ss. 37–88).
- WSP. (2015). *Trafikens framtida externa effekter*.
- WSP. (2020). *Trafikens externa effekter och internalisering under tio år som gått*.
Tillgänglig: www.trafa.se/globalassets/rapporter/underlagsrapporter/2020/underlagsrapport_externa-effekter-under-10-ar.pdf [2020-10-16].
- Zabic, M. (2021). *Kilometer-based tolling for lorries in Denmark, Road User Charging Conference, 7–8 september 2021*. Bryssel, Belgien.
- Öman, S. (2021). *Dataskyddsförordningen (GDPR) m.m. En kommentar* (1 juli 2021, Juno Version 2 uppl.).

Offentligt tryck

Propositioner

- Prop. 1979/80:2 *med förslag till sekretesslag m.m.*
- Prop. 1989/90:119 *om övervakningskameror m.m.*
- Prop. 1997/98:12 *Vägavgift för vissa tunga fordon.*
- Prop. 2000/01:118 *Inköp av bränsle och alkohol utan punktskatt, m.m.*
- Prop. 2000/01:129 *Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet.*
- Prop. 2003/04:145 *Trängselskatt.*
- Prop. 2004/05:150 *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag.*
- Prop. 2005/06:44 *Särskilda skatteåtgärder på grund av stormen Gudrun.*
- Prop. 2005/06:52 *Elektronisk informationsöverföring hos arbetslöshetskassorna och inom Arbetsmarknadsverket.*
- Prop. 2005/06:160 *Moderna transporter.*
- Prop. 2008/09:93 *Mål för framtidens resor och transporter.*
- Prop. 2008/09:150 *Offentlighets- och sekretesslag.*

- Prop. 2009/10:41 *Vissa punktskattefrågor med anledning av budgetpropositionen för 2010.*
- Prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag.*
- Prop. 2009/10:155 *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete.*
- Prop. 2013/14:25 *Infrastrukturavgifter på väg och elektroniska vägtullssystem.*
- Prop. 2014/15:1 *Budgetpropositionen för 2015.*
- Prop. 2014/15:100 *2015 års ekonomiska vårproposition.*
- Prop. 2015/16:65 *Utlänningsdatalag.*
- Prop. 2015/16:191 *Särskilda bestämmelser om undantag från trängselskatt för Backaområdet i Göteborg.*
- Prop. 2016/17:104 *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet.*
- Prop. 2016/17:146 *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige.*
- Prop. 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018.*
- Prop. 2017/18:95 *Anpassningar av vissa författningar inom skatt, tull och exekution till EU:s dataskyddsförordning.*
- Prop. 2017/18:179 *En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder – för ett Sverige som håller ihop.*
- Prop. 2017/18:231 *Ny kamerabevakningslag.*
- Prop. 2017/18:232 *Brottsdatalag.*
- Prop. 2017/18:254 *Anpassning av utlänningsdatalagen till EU:s dataskyddsförordning.*
- Prop. 2018/19:33 *Behandling av personuppgifter samt registrering och användning av fordon på vägtrafikområdet.*
- Prop. 2019/20:24 *Sänkt skatt på drivmedel.*
- Prop. 2019/20:65 *En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan.*
- Prop. 2019/20:175 *Skattereduktion för boende i vissa glest befolkade områden – regional skattereduktion.*
- Prop. 2020/21:1 *Budgetpropositionen för 2021.*
- Prop. 2020/21:29 *Pausad BNP-indexering för drivmedel.*
- Prop. 2020/21:151 *Framtidens infrastruktur – hållbara investeringar i hela Sverige.*

Prop. 2020/21:180 *Reduktionsplikt för bensin och diesel – kontrollstation 2019.*

Prop. 2020/21:196 *Pausad BNP-indexering av skatten på bensin och diesel för 2022.*

Prop. 2021/22:1 *Budgetpropositionen för 2022.*

Prop. 2021/22:84 *Sänkt energiskatt på bensin och diesel.*

Prop. 2021/22:118 *Genomförande av direktivet om elektroniska vägtullssystem.*

Lagrådsremisser

Regeringen. (2021b). Lagrådsremiss *Genomförande av direktivet om elektroniska vägtullssystem.*

Regeringen. (2022). Lagrådsremiss *Genomförande av mobilitetspaketet.*

Statens offentliga utredningar

SOU 2004:63 *Skatt på väg.*

SOU 2004:76 *Godstransporter – noder och länkar i samspel.*

SOU 2013:84 *Fossilfrihet på väg.*

SOU 2015:39 *Myndighetsdatalag.*

SOU 2015:87 *Energiskatt på el – En översyn av det nuvarande systemet.*

SOU 2017:11 *Vägsnitt.*

SOU 2018:10 *Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå.*

SOU 2021:31 *Kontroller på väg.*

SOU 2021:67 *Vägen mot fossiloberoende jordbruk.*

SOU 2021:73 *Regler för statliga elvägar.*

SOU 2021:92 *Åtgärder i gränsnära områden.*

Departementsserien

- Finansdepartementet. (2018). Promemoria *En ny inriktning för beskattning av tung lastbilstrafik*, Fi2018/01103/S2.
- Infrastrukturdepartementet. (2020). Promemoria *Ändringar i vägtrafikdataförordningen (2019:382) och förordningen (2019:383) om fordons registrering och användning*.
- Infrastrukturdepartementet. (2021a). Promemoria *Genomförande av direktivet om elektroniska vägtullssystem*.
- Infrastrukturdepartementet. (2021b). Promemoria *Otillåten cabotagetransport och beställaransvar*.
- Infrastrukturdepartementet. (2021c). Promemoria *Genomförande av mobilitetspaketet*.
- Justitiedepartementet. (2021). Promemoria *Effektivare inhämtning av utländska körkortsuppgifter för Polismyndigheten*.

Utskottsbetänkanden

- Bet. 2008/09:TU14 *Mål för framtidens resor och transporter*.
- Bet. 2009/10:MJU25 *Svenska miljömål*.
- Bet. 2014/15:NU1 *Utgiftsområde 24 Näringsliv*.
- Bet. 2016/17:MJU23 *En livsmedelsstrategi för Sverige*.
- Bet. 2016/17:MJU24 *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige*.
- Bet. 2017/18:NU19 *En sammanhållen politik för Sveriges Landsbygder*.
- Bet. 2019/20:TU11 *Väg- och fordonsfrågor*.

Övrigt offentligt tryck

- Finansdepartementet. (2017). *Beräkningskonventioner 2018*.
- Finansdepartementet, Miljödepartementet och Infrastrukturdepartementet. (2020). *Bränslebytet förstärks med högre inblandning av förnybart i drivmedel*, pressmeddelande den 11 september 2020.

Infrastrukturdepartementet (2021d). *Nu utformas stödet för en förlängd och breddad ekobonus*, pressmeddelande den 16 december 2021.

Tillgänglig: www.regeringen.se/pressmeddelanden/2021/12/nu-utformas-stodet-for-en-forlangd-och-breddad-ekobonus/ [2022-01-28].

Miljödepartementet. (2020.) *EU:s miljö- och klimatministrar enade om europeisk klimatlag och skärpt åtagande under Parisavtalet* pressmeddelande den 17 december 2020.

Tillgänglig: www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/12/eus-miljo--och-klimatministrar-enade-om-europeisk-klimatlag-och-skarpt-atagande-under-parisavtalet/.

Regeringskansliet. (2015). *Sweden – Rural Development Programme (National)*.

Regeringen. (2018). *Effektiva, kapacitetsstarka och hållbara gods-transporter – en nationell godstransportstrategi*.

Regeringen. (2021a). *Uppdrag att etablera vågar i infrastrukturen för att kontrollera överlast*. Regeringsbeslut den 29 juli 2021, dnr I2021/02072, dnr I2020/00477 (delvis).

Regeringens skrivelse 2020/21:98 *Redovisning av Skatteutgifter 2021*.

Rättsfall m.m.

Högsta förvaltningsdomstolen

HFD 2015 ref. 61.

EU-domstolen

C-195/90 *Kommissionen mot Tyskland*, den 19 maj 1992, ECLI:EU:C:1992:219.

C-493/14 *Dilly's Wellnesshotel*, den 21 juni 2016, ECLI:EU:C:2016:577.

C-189/15 *IRCCS – Fondazione Santa Lucia*, den 18 januari 2017, ECLI:EU:C:2017:17.

- C-541/16 *Kommissionen mot Danmark*, den 12 april 2018,
ECLI:EU:C:2018:251.
- C-591/17 *Österrike mot Tyskland*, den 18 juni 2019,
ECLI:EU:C:2019:504.
- C-513/18 *Autoservizi Giordano*, den 30 januari 2020,
ECLI:EU:C:2020:59.
- C-63/19 *Kommissionen mot Italien*, den 14 januari 2021,
ECLI:EU:C:2021:18.

Europeiska kommissionens beslut

Kommissionens beslut av den 25 januari 2006 om det statliga stöd C 54/03 (f.d. N 194/02) som Förbundsrepubliken Tyskland planerar att införa med avseende på en ersättningsmekanism som är knuten till införandet av ett avgiftssystem för tunga godsfordon på tyska motorvägar.

Övrigt

Sveriges miljömål (u.å.). *Utsläpp av försurande ämnen från sjöfart*.
Tillgänglig: www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/bara-naturlig-forsurning/sjofartens-utslapp-av-forsurande-amnen/
[2021-06-08].

Kommittédirektiv 2020:38

Nytt miljöstyrande system för godstransporter på väg

Beslut vid regeringssammanträde den 16 april 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera utformningen av ett nytt miljöstyrande system som ett alternativ till den nuvarande eurovinjettavgiften för godstransporter på väg och som kan bidra till att miljö- och klimatmålen nås, användas för uttag av skatt och bidra till förbättrad kontroll av regelefterlevnaden av yrkestrafiken. Vid utformningen ska samtidigt Sveriges olika geografiska förutsättningar beaktas och näringslivets hållbara omställning och konkurrenskraft främjas. Ett sådant system kan även på ett bättre sätt fånga upp s.k. externa kostnader som godstransporter ger upphov till, exempelvis kostnader för miljöbelastning, trängsel och vägslitage. Syftet med ett nytt miljöstyrande system som ett alternativ till den nuvarande eurovinjettavgiften är inte att sammantaget höja beskattningen eller avgiftsuttaget för godstransporter på väg utan att inom ramen för ett miljöstyrande system kunna kompensera för den budgetförsvagning som uppstår om den nuvarande eurovinjettavgiften tas bort.

Utredaren ska bl.a.

- analysera olika alternativ till den nuvarande eurovinjettavgiften, såsom ett avståndsbaserat system eller ett system som varken är tidsbaserat eller avståndsbaserat,
- föreslå hur sådana tekniska system och sådan information som införandet av ett nytt system skulle medföra skulle kunna använ-

das för att skapa förbättrade möjligheter till kontroll av andra regelverk för yrkestrafik,

- analysera hur de tekniska systemen och administrationen av kontroll av såväl det nya systemet som regelefterlevnaden bäst anpassas till gällande svensk och EU-rättslig lagstiftning, behovet av att värna skyddet för den personliga integriteten och bestämmelserna om offentlighet och sekretess, samt vilka ändringar i gällande lagstiftning som skulle kunna göras för att underlätta detta,
- utreda och lämna förslag på hur ett nytt miljöstyrande system bör avgränsas och differentieras geografiskt och vilka effekter en sådan avgränsning och differentiering medför för olika delar av landet,
- analysera hur en differentiering utifrån fordonsegenskaper inom ramen för ett nytt miljöstyrande system kan utformas för att bidra till ökad miljöstyrning,
- analysera om det är juridiskt möjligt och om det är lämpligt att kombinera ett avståndsbaserat system med ett system för återbetalning av bränsleskatt och, för det fall utredaren bedömer ett sådant system möjligt och lämpligt, föreslå hur det i så fall bör utformas,
- följa pågående arbete kring utvecklingen av elvägar och i den utsträckning det är möjligt analysera om ett avståndsbaserat system skulle kunna spela en roll i samband med tillträdeskontroll och debitering av kostnader för elvägar, och
- vid framtagande av förslagen beakta att dessa ska ta hänsyn till Sveriges olika geografiska förutsättningar och främja näringslivets hållbara omställning och konkurrenskraft samt beakta behovet av samverkan mellan olika trafikslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2021.

Bakgrund

Den pågående översynen av eurovinjettdirektivet

Det pågår för närvarande en översyn av Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/62/EG om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer (eurovinjettdirektivet).

Kommissionens förslag till ändring av eurovinjettdirektivet, som lades fram i juni 2017, innebär bl.a. att möjligheten att tillämpa tidsbaserade vägavgifter fasas ut, senast december 2023 för tunga fordon. Sverige driver i förhandlingarna att medlemsstaterna ska få behålla flexibilitet vid val av avgiftssystem och att direktivets bestämmelser om avståndsbaserad beskattning måste passa för svenska förhållanden. Det kompromissförslag som nu diskuteras i rådet innebär bland annat att möjligheten att tillämpa tidsbaserade vägavgifter finns kvar. Förhandlingarna om ett ändrat direktiv är dock ännu inte avslutade. Eftersom direktivet är under omförhandling kan det finnas anledning för regeringen att återkomma med tilläggsdirektiv.

Dagens avgiftsuttag av tung lastbilstrafik i Sverige

Sedan den 1 januari 1998 tas en vägavgift ut för tung godstrafik med stöd av lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon. Lagen bygger på eurovinjettdirektivet. Avgiften omfattar motorfordon eller ledad motorfordonskombination med en totalvikt på minst 12 ton, om fordonet är avsett uteslutande för godstransport på väg. För svenska fordon betalas vägavgift för rätten att använda hela det svenska vägnätet. För utländska fordon betalas vägavgift för rätten att använda motorvägar och för hela eller delar av europavägarna (hela E10, E12 och E14 och delar av E4, E22 och E65). Avgift för svenska fordon betalas årsvis, oberoende av i vilken utsträckning vägnätet används. För utländska fordon betalas avgiften för kalenderdag, vecka, månad eller år. Ordningen med vägavgifter för tunga fordon är därmed ett tidsbaserat system. Detta system har fördelar för ett land som Sverige, med långa transportavstånd och stora glesbefolkade områden.

Sverige har tillsammans med Danmark, Luxemburg och Nederländerna utnyttjat den möjlighet som eurovinjettdirektivet ger att samarbeta för att införa ett gemensamt vägavgiftssystem som är tillämpligt inom hela deras sammanhängande territorium, eurovinjett-

samarbetet. En vägavgift som är betald i ett av samarbetsländerna gäller även för färd på övriga anslutna länders vägnät. Det system som används inom eurovinjettsamarbetet administreras av Nederländerna. Tidigare har Tyskland och Belgien lämnat eurovinjettsamarbetet och infört avståndsbaserade tullar. Nederländernas regering aviserade under 2017 att den utreder en avståndsbaserad pålaga och avser att införa en sådan till 2023.

Intäkterna från vägavgiften (eurovinjetten) för svenska och utländska fordon förväntas för svensk del uppgå till 1,38 miljarder kronor 2020.

Tidigare arbete kring frågan om avståndsbaserad skatt

Under åren 1974–1993 hade Sverige en kilometerskatt som omfattade de flesta dieseldrivna fordon och även utländska dieseldrivna tyngre fordon som tillfälligt användes i Sverige. Kilometerskatten avskaffades den 1 oktober 1993 och ersattes med en punktskatt på diesel. Diskussioner om avståndsbaserad skatt för godstransporter på väg har därefter pågått i många år. Vägtrafikskatteutredningen föreslog i sitt slutbetänkande Skatt på väg (SOU 2004:63) att en kilometerskatt införs på nytt, men endast för tunga lastbilar. Frågan har även berörts i andra propositioner och betänkanden. Vägslitageskattekommittén lämnade i februari 2017 betänkandet Vägskatt (SOU 2017:11) som dock inte remitterades. I stället togs en promemoria fram inom Finansdepartementet innehållande bland annat bedömningar kring att en vägslitageskatt borde tas ut på ett begränsat vägnät och även differentieras geografiskt (Fi2018/01103/S2) i syfte att inhämta remissinstansernas synpunkter. Dessa underlag har inte föranlett några regeländringar. I januariavtalet, som är en sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, kom parterna därefter överens om att dagens eurovinjettavgift för godstransporter ska behållas så länge som möjligt och att ett nytt miljöstyrande system ska utredas.

Uppdraget

Allmänna utgångspunkter för uppdraget

För ett glesbefolkat land som Sverige, med långa avstånd och relativt låg trafikintensitet, finns fördelar med ett tidsbaserat system för vägavgift. De långa transportavstånden är en konkurrensnackdel för vissa branscher, särskilt på landsbygden. Förutsättningarna för olika branscher och olika områden i Sverige skiljer sig åt, bland annat vad gäller transportbehov, tillgång till alternativa trafikslag och vägnätets standard och utformning. Som nämnts ovan ingår Sverige i dag i det s.k. eurovinjettsamarbetet. Tidigare har Tyskland och Belgien lämnat eurovinjettsamarbetet och om även Nederländerna, som administrerar eurovinjettsamarbetet, skulle lämna detsamma kan det medföra att de kvarvarande länderna får svårare att behålla sina tidsbaserade avgifter. Därutöver innebär kommissionens förslag till ändring av eurovinjettdirektivet att tidsbaserade vägavgifter fasas ut till senast i december 2023. Trots att ett tidsbaserat system har fördelar för ett glesbefolkat land med långa avstånd finns det således en risk att Sverige i framtiden inte kommer kunna behålla den nuvarande tidsbaserade vägavgiften. Mot denna bakgrund finns det anledning att närmare analysera alternativ till ett tidsbaserat system för godstransporter på väg och utformningen av ett nytt miljöstyrande system för godstransporter på väg som kan användas för uttag av skatt (och eventuellt även avgifter för t.ex. elvägar) och genom det kompensera för budgetförsvagningen från nuvarande eurovinjettavgift och som även kan bidra till förbättrad kontroll av regelefterlevnaden i trafiken samt i högre utsträckning kan bidra till att miljö- och klimatmålen nås. Ett sådant system kan även på ett bättre sätt fånga upp externa kostnader som godstransporter ger upphov till.

Det nya miljöstyrande systemet ska utformas på ett sådant sätt att det bidrar till att miljö- och klimatmålen och de transportpolitiska målen kan nås, öka introduktionen av mer klimateffektiva och miljöanpassade fordon och utjämna konkurrensvillkoren mellan svenska och utländska åkare. Det är viktigt att utformningen möjliggör kontroll av att systemet följs av såväl svenska som utländska åkare. Systemet ska även bidra till att skapa ordning och reda på vägarna genom att bidra till kontroll av regelefterlevnaden i stort bland de aktörer som utför tunga vägtransporter. Hänsyn måste tas till Sveriges särskilda förhållanden med relativt gles lastbilstrafik och långa trans-

portavstånd. Vid analysen ska det beaktas hur olika alternativa lösningar, i samverkan med befintliga styrmedel, bidrar till att uppnå gällande miljö- och klimatmål, i synnerhet de som gäller särskilt för transportsektorn. Det finns en bred politisk uppslutning bakom att flytta över långväga godstransporter från väg till järnväg och sjöfart, vilket ska beaktas. Vid analysen ska det även beaktas i vilken mån olika alternativa lösningar kan hantera frågan om hänsyn till Sveriges glesbebyggda regioner. Där det är relevant ska det även beaktas hur de alternativ som undersöks samverkar med befintliga styrmedel. Utredaren ska beakta samhällsekonomiska effekter i utredningsarbetets alla delar, från problembeskrivning och syfte till analys av alternativ och motiv till förslag.

Vid analysen av samtliga frågeställningar ska förenligheten med unionsrätten analyseras och beaktas. Utredaren ska vid analysen av samtliga frågeställningar även särskilt beakta skyddet av den personliga integriteten och de krav på skydd av personuppgifter som följer av bl.a. EU:s dataskyddsförordning (förordning (EU) 2016/679) samt bestämmelserna om offentlighet och sekretess.

Vissa närmare utgångspunkter för analyser och förslag

Frågor om skattenivåer och vilka fordon som ska omfattas av systemet ingår inte i utredningens uppdrag. Utredaren bör utgå från att det nya systemet omfattar tunga lastbilar över 3,5 ton och att undantag bör göras för de fordon som enligt nuvarande regler är undantagna från vägavgift. Utredaren bör vid analysen av förslagen beakta de överflyttningseffekter denna avgränsning kan medföra, exempelvis risken för en överflyttning av transportarbete till lättare fordon som lastas tyngre än vad som är tillåtet, samt risken för överflyttningseffekter till icke skattepliktiga delar av vägnätet.

I den utsträckning som det behövs för att utgöra en utgångspunkt för de analyser och förslag som efterfrågas får utredaren göra en bedömning av vilka externa effekter som det nya systemet bör beakta, med hänsyn taget till syftet samt befintliga styrmedel för att minska de externa effekterna, bland annat övriga skatter och avgifter på transportområdet.

Frågan om vilken teknisk och administrativ lösning som bör väljas för uttag av skatt och kontroll inom ett nytt miljöstyrande system in-

går inte i denna utredning. Ett avståndsbaserat system kan utformas på olika sätt såväl tekniskt som administrativt. De analyser som ska genomföras inom ramen för denna utredning bör utgå från att systemet för att ta ut skatten inom ett avståndsbaserat system bygger på ett elektroniskt avläsningsförfarande med satellitpositionering som teknisk lösning för skatteuttaget. Detta kompletteras av ett tekniskt kontrollsystem som bland annat innehåller automatiska kontrollstationer, dvs. fasta eller flyttbara kontrollstationer med bland annat kamerautrustning. Utredaren kan utgå från de tekniska system som nyligen införts i Belgien och är på väg att införas i Nederländerna och kontakter bör tas för att ta tillvara dessa internationella erfarenheter. En utgångspunkt bör även vara att skatten tas ut med hjälp av en marknadsmodell där privata aktörer (tjänsteleverantörer) förser de skattskyldiga med godkänd fordonsutrustning och mäter väganvändningen samt vidarebefordrar väganvändningsinformationen till Transportstyrelsen som fattar beslut för Skatteverkets räkning.

Analys av olika alternativ till ett tidsbaserat system

Om dagens eurovinjettavgift inte kan behållas kommer det finnas behov av att bestämma hur den ska ersättas. Det finns därför skäl att analysera alternativ som skulle kunna ersätta ett tidsbaserat system, även om ett tidsbaserat system i vissa aspekter är väl lämpat för Sverige, särskilt med tanke på landsbygdens förutsättningar med gles befolkning och långa transportavstånd. En sådan analys ska göras i förhållande till de utgångspunkter som redovisats ovan, dvs. bland annat utjämning av konkurrensvillkor, att bidra till förbättrad kontroll av regelefterlevnad och med hänsyn till Sveriges särskilda geografiska förhållanden.

Utredaren ska därför

- analysera olika alternativ som skulle kunna ersätta ett tidsbaserat system,
- ange om det är något alternativ som utredaren förordar.

Ett alternativ som används i andra länder inom EU är ett avståndsbaserat system. Ett sådant alternativ ska ingå i utredarens analys. Om utredaren bedömer att det finns alternativ som inte innebär att det

används ett tidsbaserat eller avståndsbaserat system får utredaren även analysera dessa.

Kontroll av regelefterlevnad

För att uppnå de syften som eftersträvas, såväl miljömässigt som vad avser andra aspekter är det viktigt att det nya systemet går att tillämpa och kontrollera på såväl svenska som utländska åkare. Såsom angetts ovan är avsikten att systemet även ska bidra till att skapa ordning och reda på vägarna genom att bidra till förbättrad kontroll av regelefterlevnaden i stort bland de aktörer som utför tunga vägtransporter. Uppbyggnaden av de tekniska systemen skulle kunna samla in information om utförda transporter på ett sådant sätt att det möjliggör utökad kontroll av regelefterlevnaden bland de aktörer som utför tunga vägtransporter.

För att skapa bästa förutsättningar att uppnå det eftersträvide syftet att bidra till förbättrad kontroll av andra regelverk på yrkestrafikområdet, är det viktigt att funktion och administration av det tekniska kontrollsystemet och systemet för uttag av skatt redan från början utformas med utgångspunkt även i de behov som sådan kontroll medför. Det finns därför anledning att i ett tidigt skede utreda hur teknik och administration bäst anpassas till gällande svensk och EU-rättslig lagstiftning, såsom bestämmelser om skyddet av den personliga integriteten samt offentlighet och sekretess. Det bör även analyseras vilka ändringar i gällande lagstiftning som skulle kunna göras för att, ur ett juridiskt perspektiv, underlätta de möjligheter till kontroll av andra regelverk på yrkestrafikområdet som skapas genom de nya tekniska systemen och informationen som kommer in genom dessa.

Det finns vidare anledning att analysera om möjlighet finns att använda information och kontrollsystem för att helt eller delvis automatiskt utföra kontroller av andra regelverk som berör aktörer som utför tunga vägtransporter utifrån de juridiska, praktiska, administrativa och tekniska förutsättningarna.

Regeringen beslutade den 22 augusti 2019 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över hur kontrollverksamheten av yrkestrafik på väg bedrivs och lämna förslag på förbättrande åtgärder, inklusive organisatoriska åtgärder, för att fler ska följa reglerna på området

(dir. 2019:51 Effektivare kontroller av yrkestrafik på väg). Den utredningen ska bland annat kartlägga och analysera myndigheternas nuvarande kontrollverksamhet av yrkestrafik på väg och föreslå åtgärder för att stärka kontrollverksamheten och ytterligare förbättra hur regler följs. Utredningen om effektivare kontroller av yrkestrafik på väg ska redovisa sitt uppdrag i den delen senast den 1 mars 2021.

För att på bästa sätt utnyttja de möjligheter som de nya tekniska systemen skulle kunna ge är det viktigt att det förslag som utredaren lämnar även tar höjd för sådana ändringar av myndigheternas kontrollverksamhet och organisation som kan komma att föreslås inom ramen för utredningen om effektivare kontroller av yrkestrafik på väg. Utredaren bör därför vid samtliga analyser beakta det arbete som sker inom ramen för den utredningen och bedöma hur de åtgärder som kan komma att föreslås där påverkar utredarens analyser och förslag.

Vid samtliga analyser är det även viktigt att beakta annan befintlig information om de brister som förekommer vad avser regelefterlevnad, befintliga regelverk och tekniska system inom vägtrafikområdet, liksom det arbete som pågår inom EU bland annat avseende smarta färdskrivare. Det finns här anledning att särskilt beakta hur de olika systemen kan komplettera varandra för att ge myndigheterna förbättrade förutsättningar för kontroll. Det ovan förda resonemanget utgår från ett avståndsbaserat system eftersom det där finns exempel från andra länder och annat material kring utformningen av tekniska kontrollsystem som kan utgöra en utgångspunkt för förslagen. Om ett annat system förordas måste det även utredas hur kontrollen av det systemet bör utformas. Analysen måste då avse både hur kontrollen av det föreslagna nya systemet bör utformas och hur syftet att bidra till kontroll av regelefterlevnaden i stort kan uppnås.

Utredaren ska därför

- föreslå hur man tekniskt, juridiskt och administrativt skulle kunna använda sådana tekniska system och sådan information som införandet av ett nytt system skulle medföra, för att skapa förbättrade möjligheter till kontroll av andra regelverk avseende yrkestrafik på väg,
- särskilt analysera om det är möjligt att utifrån de juridiska, praktiska, administrativa och tekniska förutsättningarna använda kontrollsystem och inkommen information för att helt eller delvis auto-

matiskt utföra kontroller av andra regelverk som berör aktörer som utför tunga vägtransporter och, om utredaren finner att sådan kontroll är möjlig och lämplig, lämna förslag på en administrativ och teknisk lösning för sådan kontroll, och

- analysera hur de tekniska systemen och administrationen av kontroll av såväl det nya systemet som regelefterlevnaden bäst anpassas till gällande svensk och EU-rättslig lagstiftning, såsom bestämmelser om skydd av den personliga integriteten och offentlighet och sekretess, samt vilka ändringar i gällande lagstiftning som skulle kunna göras för att underlätta detta,
- identifiera de lagbestämmelser som skulle behöva ändras för att möjliggöra de förslag till administrativa och tekniska lösningar för förbättrad kontroll som utredaren lämnar, och
- om utredaren förordar annat än ett avståndsbaserat system, även analysera och lämna förslag på hur kontrollfunktionen i det nya systemet ska utformas i den utsträckning som behövs för att skapa en utgångspunkt för analysen om förbättrad kontroll av regelefterlevnad.

Utredarens analyser ska göras utifrån både ett avståndsbaserat system och, för det fall utredaren förordar en annan utformning av det nya systemet, det system utredaren förordar.

Utredaren ska vidare i första hand titta på kontrollen av de regelverk som avser cabotagettransporter, vägdelen av kombinerade transporter och kör- och vilotider. Därutöver får utredaren titta på de andra delar av de regelverk som berör aktörer som utför tunga vägtransporter som denne anser lämpligt.

Geografisk differentiering

De effekter som tung trafik ger upphov till varierar geografiskt, framför allt mellan tätort och landsbygd. Det är viktigt med en livskraftig landsbygd med goda möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd som leder till en långsiktigt hållbar utveckling i hela landet. Det bör därför utredas hur ett nytt system bör avgränsas och differentieras geografiskt och vilka effekter en sådan avgränsning och differentiering medför.

För att ta hänsyn till hela Sveriges särskilda förhållanden med relativt gles lastbilstrafik och långa transportavstånd, inte minst avseende näringslivets konkurrenskraft, bör tillämpningen av ett eventuellt avståndsbaserat system begränsas till delar av vägnätet som har relativt hög trafikintensitet. En utgångspunkt för utredningens arbete bör därför vara att det skattepliktiga vägnätet utgörs av de tre vägkategorierna europavägar, övriga riksvägar och primära länsvägar (totalt ca 26 500 kilometer). Dessa vägar har en hög eller relativt hög standard och används i stor utsträckning av den tunga lastbilstrafiken. Genom att utgå från vägkategorier, som redan är etablerade utifrån en tydlig indelning, blir det skattepliktiga vägnätet enkelt att definiera och även lätt att förstå. Det finns dock även inom detta vägnät vissa vägar som har en låg trafikintensitet och som därför inte bör beskattas. Det är inte effektivt att ta ut och kontrollera skatten på vägar som endast i liten utsträckning används av den tunga trafiken, eftersom statens investerings- och kontrollkostnader då skulle vara svårare att motivera ur samhällsekonomiskt perspektiv. Beskattningsnivån kan därvid sättas till noll på delar av vägnätet som visserligen ingår i det skattepliktiga vägnätet men som inte bör beskattas.

Skatteuttaget på det beskattade vägnätet bör differentieras för att ta ytterligare hänsyn till svenska förhållanden och för att styra trafiken mot ännu mer miljöeffektivisering, en ökad transporteffektivitet, samt för att åstadkomma en än mer rättvisande prissättning av transporterna. En form av geografisk differentiering som kan övervägas är att införa högre skattesatser på vägar där luftföroreningarna och bullret från tunga fordon är mest betydande, på grund av storleken på den befolkning som exponeras. Dessa miljökostnader är nämligen högre i områden med hög befolkningstäthet, dvs. i tätorter, och lägre där befolkningstätheten är låg, dvs. på i landsbygden. Enligt eurovinjettdirektivet är det möjligt att tillämpa en sådan differentiering. Dock finns det i direktivet maximala avgiftsnivåer för luftföroreningar och buller på vägar i tätort respektive på interurbana vägar. Vad som ska anses som en tätort är inte närmare definierat i direktivet. En geografisk differentiering måste kunna hanteras inom det tekniska systemet för uttag av skatt samt kunna kontrolleras på ett effektivt sätt.

Utredaren ska därför

- föreslå kriterier för urval av vilka vägar som bör omfattas av beskattning inom det skattepliktiga vägnätet, med beaktande av trafikintensitet, transporteffektivitet, geografiska förutsättningar, bärighet, möjligheten till mer effektiva (längre och tyngre) fordon och andra relevanta faktorer, inklusive vilka tillägg som bör göras för att undvika att den tunga trafiken annars leds om till vägar med sämre bärighet,
- analysera om det finns behov av och är lämpligt att göra tillägg till det skattepliktiga vägnätet för att undvika att den tunga trafiken annars leds om till vägar med sämre bärighet eller av andra särskilda skäl,
- ta fram detaljerade förslag till kartor över såväl det skattepliktiga vägnätet som över vilka vägar som bör omfattas av beskattning inom det skattepliktiga vägnätet,
- analysera och lämna förslag på hur en geografisk differentiering, åtminstone mellan tätort och landsbygd, skulle kunna utformas,
- ta fram kriterier för vad som ska anses utgöra tätort i detta sammanhang och ett detaljerat förslag till karta eller annan sammanställning som identifierar dessa tätorter,
- föreslå hur proportionerna mellan skattesatserna för tätort och landsbygd skulle kunna utformas, och
- analysera vilka effekter den avgränsning och differentiering som föreslås medför för olika delar av landet.

Analys och förslag ska göras både utifrån ett avståndsbaserat system och, för det fall utredaren förordar en annan utformning av det nya systemet, det system utredaren förordar. Om den andra utformning som utredaren förordar är sådan att geografisk differentiering inte är relevant ska utredaren i stället redovisa hur ett sådant alternativ påverkar de aspekter som tas upp ovan.

Differentiering utifrån fordonsegenskaper

De effekter som ett fordon ger upphov till varierar inte endast geografiskt utan även utifrån fordonets egenskaper. Skatteuttaget inom ramen för ett miljöstyrande system bör differentieras för att styra trafiken mot mer miljöeffektivisering, en förnyelse av fordonsflottan till mer miljöanpassade fordon och en ökad transporteffektivitet. Det bör därför utredas hur en differentiering utifrån fordonsegenskaper inom ramen för ett nytt miljöstyrande system kan utformas för att uppnå en ökad miljöstyrning.

En differentiering utifrån fordonsegenskaper kan utgå från ett eller flera kriterier kopplade till fordonet. Som exempel kan nämnas motorfordonets vikt och antal hjulaxlar, förekomsten av en draganordning och fordonsegenskaper som avspeglar utsläpp. Vid analysen ska, särskilt vad avser egenskaper som avspeglar utsläpp, beaktas vad som är möjligt och lämpligt enligt eurovinjettdirektivet. En differentiering utifrån fordonsegenskaper måste kunna hanteras inom det tekniska systemet för uttag av skatt samt kunna kontrolleras på ett effektivt sätt.

Utredaren ska därför

- analysera hur en differentiering utifrån fordonsegenskaper inom ramen för ett nytt miljöstyrande system kan utformas för att bidra till ökad miljöstyrning.

Analysen ska göras utifrån ett avståndsbaserat system. För det fall utredaren förordar en annan utformning av det nya systemet ska utredaren även föra ett resonemang kring hur ett sådant alternativ påverkar de aspekter som tas upp ovan och, om det är relevant, göra en analys utifrån ett sådant system.

Möjligheten att kombinera ett avståndsbaserat system med ett system för återbetalning av bränsleskatt

Det har i olika sammanhang framförts att ett avståndsbaserat system skulle kunna kombineras med en bränsleskatt för den tunga trafiken som är lägre än normalnivån för övriga fordon, exempelvis genom ett system för återbetalning av en del av bränsleskatten. Ett system för återbetalning av en del av bränsleskatten för tung trafik skulle

kunna medföra vissa samhällsekonomiska fördelar, genom att möjliggöra en gentemot lätta dieselfordon differentierad bränslebeskattning. Det är samtidigt osäkert om ett sådant system skulle vara juridiskt möjligt och det skulle även kunna medföra behov av omfattande administration och kontroll.

Det finns mot denna bakgrund anledning att utreda de juridiska förutsättningarna för ett system för återbetalning. I det sammanhanget måste utredaren särskilt beakta unionsrättens bestämmelser om likabehandling och statligt stöd¹ samt bestämmelserna i energiskattedirektivet (direktiv 2003/96/EG). Likaså behöver de administrativa och praktiska förutsättningarna för ett sådant system utredas för att bedöma om det skulle gå att utforma ett sådant system på ett sätt som möjliggör kontroll av systemet och som inte medför alltför stora administrativa bördor för företag eller myndigheter. Om en återbetalning av delar av bränsleskatten sker bör det beaktas att den internalisering av externa effekter och styrning mot miljökvalitetsmålen som sker genom bränslebeskattning kan behöva hanteras av systemet i övrigt.

Utredaren ska därför

- analysera om det är möjligt, administrativt rimligt, samhällsekonomiskt effektivt och lämpligt med hänsyn till det avståndsbaserade systemets syfte att införa ett system för återbetalning av en del av bränsleskatten.

Om utredaren finner att det är möjligt och lämpligt att kombinera ett avståndsbaserat system med ett system för återbetalning av en del av bränsleskatten ska utredaren även

- lämna förslag på hur ett sådant system skulle kunna utformas, och
- analysera om det finns behov av att anpassa utformningen, t.ex. vad avser styrningen mot miljömålen och de transportpolitiska målen, av ett avståndsbaserat system under dessa förutsättningar.

¹ Se exempelvis kommissionens beslut av den 25 januari 2006 om det statliga stöd C 54/03 (f.d. N 194/02) som Förbundsrepubliken Tyskland planerar att införa med avseende på en ersättningsmekanism som är knuten till införandet av ett avgiftssystem för tunga godsfordon på tyska motorvägar, EUT L 50, 21.02.2009, s. 30.

Möjligheten att kombinera ett avståndsbaserat system med ett system för debitering och tillträdeskontroll för elvägar

Regeringen bedömer att elvägar kan bidra till att effektivisera gods-transporterna och minska utsläppen av växthusgaser och luftföroreningar (N2018/03939/TS). Regeringen uppdrog 2017 åt Trafikverket att utreda förutsättningarna för att elvägar på sikt ska kunna vara en del av det svenska transportsystemet (N2017/06217/TS). Trafikverket redovisade därefter en nationell färdplan för elvägar (TRV 2017-11-29). Regeringen avser vidare tillsätta en elektrifieringskommission för att bland annat bidra till att påskynda investeringar i elvägar, laddinfrastruktur för ellastbilar samt andra effektiva tillämpningar av elektrifiering. Utvecklingen av elvägar samlar nya konstellationer av aktörer och kräver nya lösningar för exempelvis tillträdeskontroll, mätning av elanvändning och debitering av kostnader för användning av elvägen.

Utredaren ska därför

- följa pågående arbete kring utvecklingen av elvägar, och
- i den utsträckning det är möjligt analysera om ett avståndsbaserat system skulle kunna spela en roll i samband med tillträdeskontroll och debitering av kostnader för elvägar.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma de samhällsekonomiska konsekvenserna av de förslag som lämnas och förslagets konsekvenser i förhållande till de olika alternativ som undersöks. Förslagets offentligfinansiella effekter samt ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser för berörda myndigheter ska så långt som det är möjligt beskrivas. Viktiga ställningstaganden i utformningen av förslagen ska beskrivas. Alternativa lösningar som övervägts ska beskrivas samt skälen till att de har valts bort. Så långt det är möjligt ska relevanta konsekvenser för företag och påverkan på svenska företags, industrisektorer och regioners konkurrenskraft beskrivas samt effekter på de transportpolitiska målen och landsbygds målen. Vidare ska det, med utgångspunkt i gjorda antaganden, beskrivas hur de olika förslag som lämnas bidrar till att nå relevanta miljö- och klimatmål, i synnerhet de som särskilt gäller för transportsektorn. I konsekvensbeskrivningen ska

även särskilt beaktas vilka effekter olika förslag får för Sveriges glesbebyggda regioner och näringslivets konkurrenskraft i hela landet.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete samråda med Transportstyrelsen, Trafikverket, Skatteverket, Trafikanalys, Polismyndigheten, Naturvårdsverket och andra berörda myndigheter.

Utredaren ska även inhämta synpunkter från andra intressenter, såsom exempelvis företrädare för transportbranschen, transportköpare, fordonsindustrin, näringslivet och berörda intresseorganisationer.

Utredaren ska föra en nära dialog med Utredningen om effektivare kontroller av yrkestrafik på väg (dir. 2019:51). Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta annat relevant arbete som bedrivs inom utredningsväsendet och inom EU.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2021.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2021:61

Tilläggsdirektiv till utredningen om ett nytt miljöstyrande system för godstransporter på väg (Fi 2020:05)

Beslut vid regeringssammanträde den 19 augusti 2021

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 16 april 2020 kommittédirektiv om att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera utformningen av ett nytt miljöstyrande system för godstransporter på väg (dir. 2020:38). Enligt direktiven skulle uppdraget slutredovisas senast den 30 september 2021.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 mars 2022.

(Finansdepartementet)

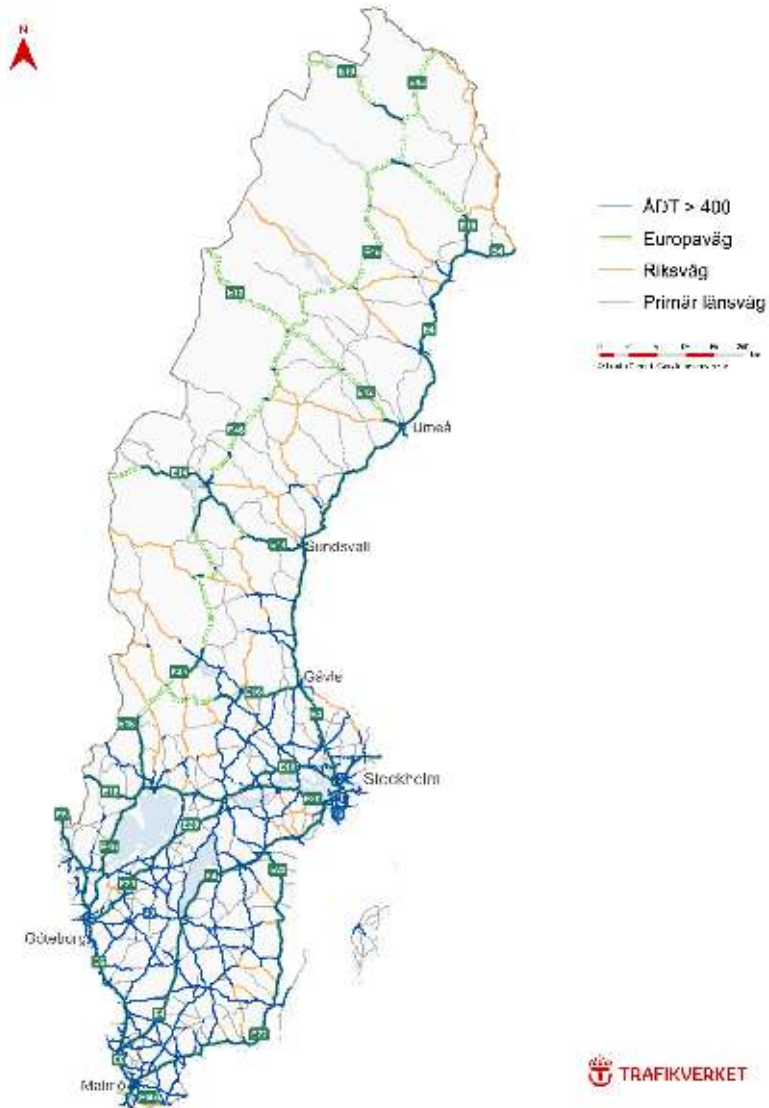
Kartor m.m.

I denna bilaga visas kartor som utredningen hänvisar till i kapitel 5 Skattepliktigt vägnät och beskattade vägar inom detta vägnät. Det är kartor som Trafikverket, under våren 2020, försett utredningen med som utvisar vägar med en trafikintensitet överstigande 400, 500, 600, 800, 1 000 respektive 1 200 tunga fordon per dygn på det svenska vägnätet. Dessa kartor har använts som grund för utredningens överväganden och analys av vilka vägar som ska beskattas.

I denna bilaga ingår även två tabeller som utredningen hänvisar till i kapitel 6 Geografisk differentiering. Dels tabell 1 som redovisar Kommuner med en befolkningstäthet på mer än 150 invånare per kvadratkilometer 2020, dels tabell 2 som redovisar Tätorter med mer än 30 000 invånare i Sverige.

Figur 1 Karta som visar vägnät med trafikintensitet över 400 tunga fordon (>3,5 ton) per dygn

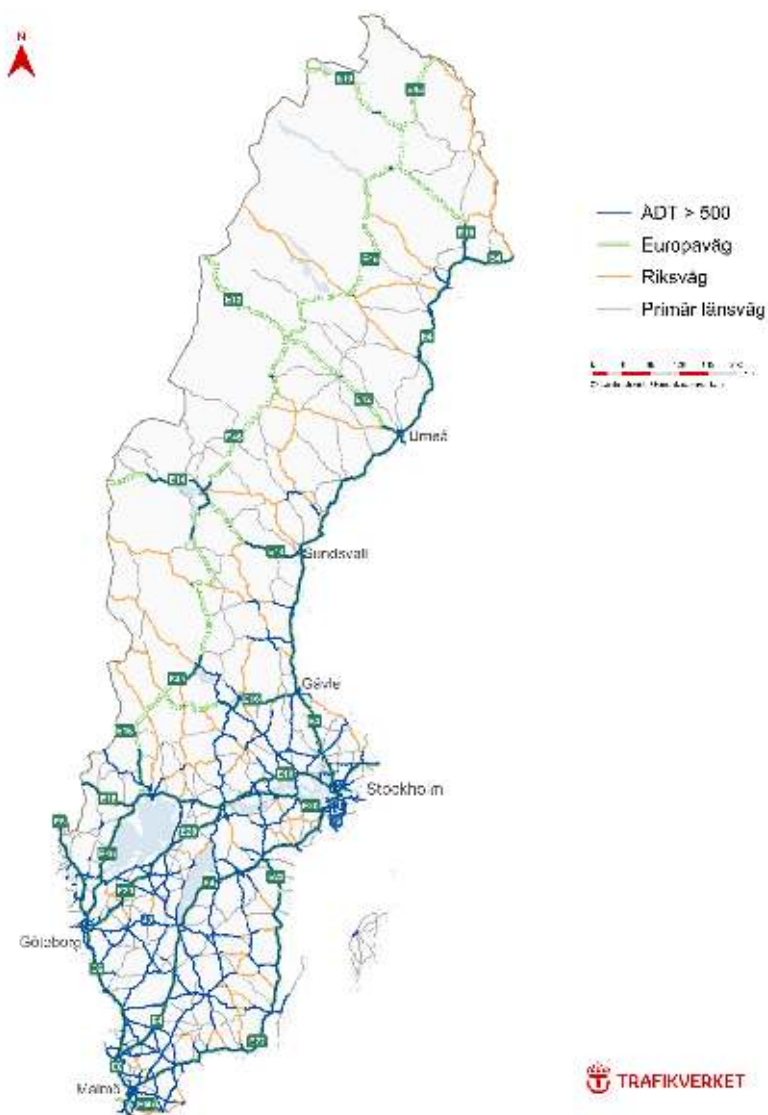
Årsmedeldygnstrafik (ÅDT) på det statliga vägnätet



Källa: Nationell vägdatabas (NVDB).

Figur 2 Karta som visar vägvagnitt med trafikintensitet över 500 tunga fordon (>3,5 ton) per dygn

Årsmedeldygnstrafik (ÅDT) på det statliga vägnätet



Källa: Nationell vägdatabas (NVDB).

Figur 3 Karta som visar vägnät med trafikintensitet över 600 tunga fordon (>3,5 ton) per dygn

Årsmedeldygnstrafik (ÅDT) på det statliga vägnätet



Källa: Nationell vägdatabas (NVDB).

Figur 4 Karta som visar vägvagnitt med trafikintensitet över 800 tunga fordon (>3,5 ton) per dygn

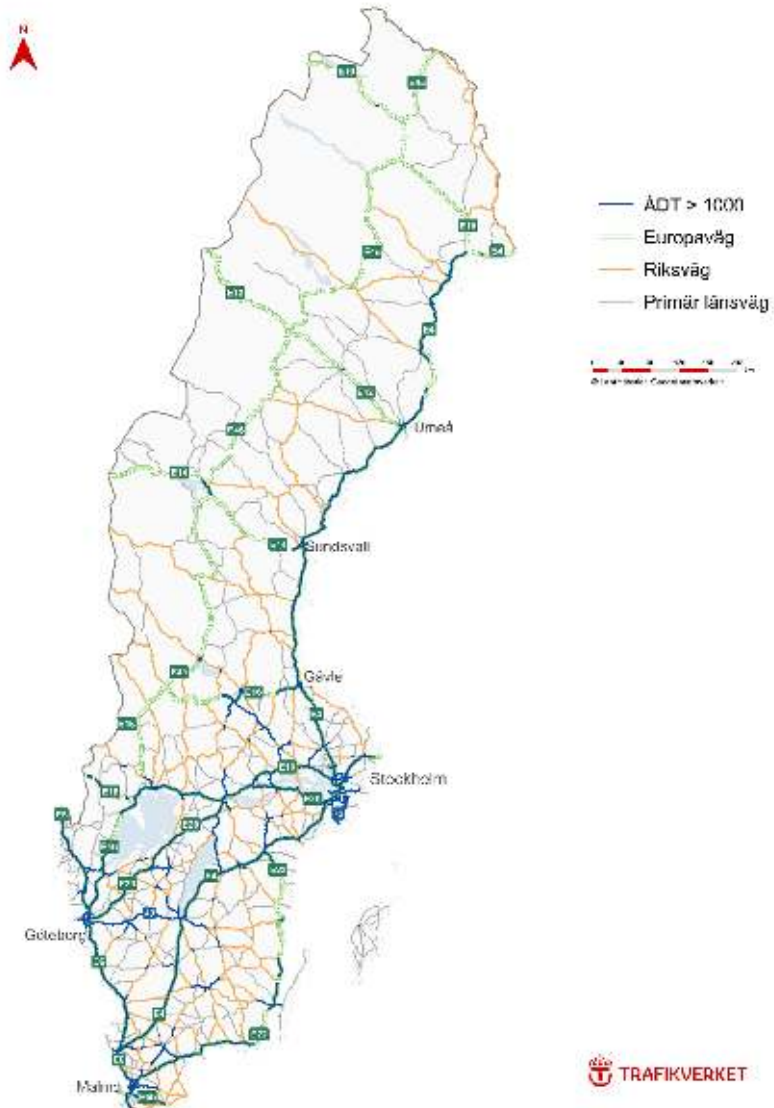
Årsmedeldygnstrafik (ÅDT) på det statliga vägnätet



Källa: Nationell vägdatabas (NVDB).

Figur 5 Karta som visar vägnät med trafikintensitet över 1 000 tunga fordon (>3,5 ton) per dygn

Årsmedeldygnstrafik (ÅDT) på det statliga vägnätet



Källa: Nationell vägdatabas (NVDB).

Tabell 1 Kommuner med en befolkningstäthet på mer än 150 invånare per kvadratkilometer 2020

Invånare per kvadratkilometer

	Kommun	Invånare per km²	Inom län
1	Sundbyberg	6 076	Stockholms län
2	Stockholm	5 211	Stockholms län
3	Solna	4 316	Stockholms län
4	Malmö	2 217	Skåne län
5	Lidingö	1 564	Stockholms län
6	Järfälla	1 511	Stockholms län
7	Sollentuna	1 406	Stockholms län
8	Göteborg	1 302	Västra Götalands län
9	Danderyd	1 241	Stockholms län
10	Täby	1 199	Stockholms län
11	Nacka	1 122	Stockholms län
12	Burlöv	1 022	Skåne län
13	Huddinge	865	Stockholms län
14	Tyresö	705	Stockholms län
15	Partille	695	Västra Götalands län
16	Upplands Väsby	629	Stockholms län
17	Öckerö	502	Västra Götaland
18	Botkyrka	489	Stockholms län
19	Mölnadal	479	Västra Götalands län
20	Lomma	448	Skåne län
21	Helsingborg	434	Skåne län
22	Oxelösund	343	Södermanlands län
23	Landskrona	330	Skåne län
24	Salem	314	Stockholms län
25	Lund	295	Skåne
26	Hammarö	280	Värmlands län
27	Vellinge	259	Skåne län
28	Staffanstorps	242	Skåne län
29	Kävlinge	210	Skåne län
30	Vaxholm	206	Stockholms län
31	Haninge	206	Stockholms län
32	Södertälje	191	Stockholms län
33	Höganäs	189	Skåne län
34	Åstorp	174	Skåne län
35	Lerum	166	Västra Götalands län
36	Västerås	162	Västmanlands län

	Kommun	Invånare per km ²	Inom län
37	Håbo	153	Uppsala län
38	Sigtuna	151	Stockholms län

Källa: SCB (2021b) Statistikdatabasen Befolkningsstäthet (invånare per kvadratkilometer), folkmängd och landareal efter region och kön. År 1991–2020.
www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__BE__BE0101__BE0101C/BefArealTathetKon/
[Hämtad Excelfil 2021-10-04].

Tabell 2 Tätorter med mer än 30 000 invånare i Sverige

Folkmängd 2020-12-31

	Tätort	Folkmängd	Inom län
1	Stockholm	1 611 776	Stockholms län
2	Göteborg	604 829	Västra Götalands län
3	Malmö	324 002	Skåne län
4	Uppsala	165 456	Uppsala län
5	Upplands Väsby och Sollentuna	149 461	Stockholms län
6	Västerås	128 534	Västmanlands län
7	Örebro	126 009	Örebro län
8	Linköping	115 672	Östergötlands län
9	Helsingborg	113 816	Skåne län
10	Jönköping	100 259	Jönköpings län
11	Norrköping	97 854	Östergötlands län
12	Lund	94 393	Skåne län
13	Umeå	90 412	Västerbottens län
14	Gävle	77 586	Gävleborgs län
15	Södertälje	75 773	Stockholms län
16	Borås	73 980	Västra Götalands län
17	Halmstad	71 316	Hallands län
18	Växjö	71 009	Kronobergs län
19	Eskilstuna	70 342	Södermanlands län
20	Karlstad	65 856	Värmlands län
21	Sundsvall	58 807	Västernorrlands län
22	Östersund	52 797	Jämtlands län
23	Trollhättan	50 374	Västra Götalands län
24	Luleå	49 123	Norrbottnens län
25	Nordöstra Göteborg	47 211	Västra Götalands län
26	Lidingö	44 091	Stockholms län
27	Borlänge	43 202	Dalarnas län
28	Tumba	42 873	Stockholms län
29	Kalmar	41 388	Kalmar län
30	Kristianstad	41 299	Skåne län
31	Skövde	39 543	Västra Götalands län
32	Falun	38 749	Dalarnas län
33	Karlskrona	36 904	Blekinge län
34	Skellefteå	36 395	Västerbottens län
35	Varberg	36 019	Hallands län
36	Uddevalla	35 916	Västra Götalands län

	Tätort	Folkmängd	Inom län
37	Åkersberga	35 725	Stockholms län
38	Nyköping	33 916	Södermanlands län
39	Landskrona	33 372	Skåne län
40	Örnsköldsvik	33 346	Västernorrlands län
41	Vallentuna	33 336	Stockholms län
42	Motala	31 340	Östergötlands län
43	Trelleborg	30 760	Skåne län

Källa: SCB (2021a) Statistiska tätorter 2020, befolkning, landareal, befolkningstäthet per tätort: www.scb.se/MI0810 [Hämtad Excelfil 2021-03-23].

Statens offentliga utredningar 2022

Kronologisk förteckning

1. Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. Ju.
2. En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. S.
4. Minska gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster. A.
5. Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. Ku.
6. Hälsa- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. M.
8. Rätt och rimligt för statligt anställda. Fi.
9. Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? Fi.
10. Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. S.
11. Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. S.
12. Startlån till förstagångsköpare av bostad. Fi.
13. Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. Fi.

Statens offentliga utredningar 2022

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Minska gapet. Åtgärder för minskade livsinkomster. [4]

Finansdepartementet

Rätt och rimligt för statligt anställda. [8]

Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? [9]

Startlån till förstagångsköpare av bostad. [12]

Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. [13]

Justitiedepartementet

Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. [1]

En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. [2]

Kulturdepartementet

Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. [5]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. [7]

Socialdepartementet

Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. [3]

Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. [6]

Sverige under pandemin. Volym 1

Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. [10]

Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. [11]