



VÄGSKATT OCH SVENSK ÅKERINÄRING

2015-09-08

Lina Jonsson

Anders Bondemark

Michael Forss

KUND

Sveriges Åkeriföretag, Transportgruppen och Svenska
Transportarbetarförbundet

KONSULT

WSP Sverige AB

121 88 Stockholm-Globen

Besök: Arenavägen 7

Tel: +46 10 7225000

Fax: +46 10 7228793

WSP Sverige AB

Org nr: 556057-4880

Styrelsens säte: Stockholm

www.wspgroup.se

KONTAKTPERSONER

Lina Jonsson

SAMMANFATTNING

Syftet med denna rapport är att sammanställa resultatet av ett uppdrag kring hur en vägskatt (vägslitageskatt/kilometerskatt) för tunga fordon skulle kunna utformas på ett sätt som är fördelaktigt för den svenska åkerinäringen. Att utreda hur en framtida svensk vägskatt bör utformas är en grannlaga uppgift och denna rapport är på intet sätt heltäckande. Rapporten fokuserar på de dimensioner som bedöms vara mest centrala för åkerinäringen, vilket innebär att många juridiska och tekniska frågor utelämnas.

Sverige skiljer sig från de länder som har infört vägskatt i några hänseenden. Sveriges vägnät är stort i förhållande till antalet fordon som trafikerar vägnätet. Vägnätet består förutom av 98 500 km statliga vägar och 41 600 km kommunala gator och vägar även av 76 300 km enskilda vägar med statsbidrag och ytterligare ett mycket stort antal enskilda vägar utan statsbidrag. I Sverige tillåts även längre (25,25 m) och tyngre fordon (64 ton bruttovikt) än i de länder som idag har vägskatt. De flesta EU-länder begränsar vikten på tunga fordon till 40 ton och längden till 18,75 m.

Skatter och avgifter som påverkar transportnäringen

Ett flertal olika skatter och avgifter påverkar transportnäringen. Beskattningen av drivmedel varierar mellan olika länder utifrån den miniminivå Energiskattedirektivet anger. Vid gränsöverskridande transporter kan tankningen ibland styras så att den sker där drivmedlet är billigast, vilket gör det svårt för vissa enskilda länder att ha högre drivmedelsskatt än sina grannländer. Även för fordonsskatten finns bestämmelser på EU-nivå gällande miniminivåer. Sverige ingår i ett samarbete om tidsbaserade vägavgifter (s.k. Eurovinjett) för tung trafik medan flera europeiska länder har eller planerar att införa avståndsbaserade vägskatter. Därtill finns inom Sverige och EU en mängd olika trängselskatter, broavgifter och andra infrastrukturavgifter.

Europeisk erfarenhet

Åtta europeiska länder har idag distansbaserade vägskatter och Belgien förväntas bli nummer nio under nästa år. De existerande vägskatterna är olika utformade vad gäller tariffer, teknik och geografisk omfattning. De har även valt att differentiera vägskatten i olika hög utsträckning, exempelvis utifrån antalet axlar och fordonens miljöklass. Systemen för att kontrollera efterlevnad av vägskatten är omfattande. Strategin i de flesta länderna baseras på fasta kontrollstationer, portabla kontrollstationer eller mobila enheter. De existerande kontrollsystemen används inte i någon större utsträckning för att även kontrollera övrig regelefterlevnad i trafiken, t ex för att stoppa fordon med obetalda böter för överträdelse gällande kör- och vilotider.

Utgångspunkter för en svensk vägskatt

Det finns i huvudsak två EU-direktiv som styr hur vägskattesystem kan utformas, Det så kallade "Eurovinjettdirektivet" samt "EFC-direktivet"¹. Eurovinjettdirektivet styr hur själva avgiftsutformningen kan ske och EFC-direktivet påverkar metoden för att ta ut vägtullar.

¹ EFC = Electronic Fee Collection

Svensk transportpolitik har sin utgångspunkt i tanken om marginalkostnadsprissättning, dvs. att användaren ska betala för de kostnader som dennes användande ger upphov till. Den vägskatt som skulle vara aktuell i Sverige skulle således vara urformad för att internalisera de externa effekter som trafiken ger upphov till. Dessa är främst:

- Infrastrukturslitage
- Trafiksäkerhet
- Emissioner
- Buller

I detta sammanhang inkluderas inte koldioxid bland de externa effekterna eftersom koldioxid kan anses vara internaliserad genom koldioxidskatten på drivmedel.

Sverige skiljer sig från de länder som infört vägskatt genom att Sverige har ett omfattande vägnät men relativt få fordon som trafikerar vägnätet. Detta faktum talar för att en vägskatt bör baseras på teknik för positionering via satellit (GNSS/GPS) och inte ett mikrovågssystem (DSRC). Ett mikrovågssystem (DSRC) skulle kräva en ytmässigt större investering vad gäller fasta tullstationer för att täcka hela det avgiftsbelagda vägnätet. Generellt ökar kraven på kontrollsystemet ju mer komplext tariffsystemet är. Ett välfungerande kontrollsystem som minimerar fusk är en central komponent för att ett framtida vägskattesystem ska kunna öka konkurrenskraften hos de åkare som följer lagar och regler vilket talar för ett så enkelt tariffsystem som möjligt.

Ett viktigt val att göra vid utformning av systemet är vem som ges ansvaret att mäta och rapportera körsträckan, då det avgör var bevisbördan ligger. Om den som använder infrastrukturen själv deklarerar hur långt den färdats är det även upp till denne att, vid händelse av en kontroll, bevisa att deklarationen var korrekt. Om det är den kontrollerande myndigheten som mäter ska den också bevisa att det faktiskt skett en överträdelse. Transportstyrelsen föreslår en modell för hantering av vägskatt och pekar på en viktig skillnad mellan en satellitbaserad vägsskatt som de utgår ifrån och det DSRC-system² som används inom EasyGo (Öresundsbron, Svinöbron, norska bompengar) är att bevisbördan ligger hos den skattskyldige hos den satellitbaserade vägskatten. I EasyGo-systemet ligger detektering, registrering och identifiering av passerande fordon hos avgiftsupptagaren.

Eurovinjettdirektivet reglerar vägskatter för fordon över 3,5 ton. Det är dock möjligt att välja en något högre viktgräns om man kan motivera detta. En fördel med att välja 7,5 ton istället för 3,5 ton är att det är juridiskt möjligt att differentiera drivmedelsbeskattningen mellan fordon över respektive under 7,5 ton. Vid en vald gräns på 7,5 ton är det alltså möjligt att ha olika drivmedelsbeskattning för fordon som är, respektive inte är, vägskattepliktiga. Man bör vidare utreda möjligheten att sätta gränsen till 7,5 ton och då göra en mer genomgripande analys än vad som varit möjligt inom detta uppdrag över vilka problem med överflyttning till icke-skattepliktiga fordon som uppstår vid olika viktgränser.

Axeltrycket är den i särklass viktigaste fordonsegenskapen som påverkar vägslitaget. Det innebär att det är önskvärt att ett vägskattesystem premierar fordon med många axlar framför fordon med få axlar för en given totalvikt. Samtidigt ökar totalvikten slitaget per fordonskilometer för ett givet antal axlar. En differentiering som både tar hänsyn till antal axlar och vikt blir snabbt komplext. Ett system som tar hänsyn till varje enskilt släps egenskaper i form av antal axlar och vikt kräver dessutom att föraren måste rapportera in uppgifter för den aktuella kombinationen och

² DSRC = Dedicated Short Range Communication

ändra dessa uppgifter då släp kopplas loss och på. Detta komplicerar systemet ytterligare. Detta talar för att helt avstå från differentiering utifrån vikt och axelkonfiguration. Att göra som flertalet europeiska länder gör i dag och enbart differentiera utifrån antal axlar där fordon med fler axlar betalar en högre skatt än fordon med få axlar (motiverat utifrån att fordon med många axlar ofta också är tyngre) har den negativa effekten att tvåaxliga lastbilar betalar en lägre vägskatt än treaxliga lastbilar samtidigt som deras slitagekostnader är väsentligt högre. Genom att avstå från att differentiera utifrån totalvikt eller antal axlar kan man också låta enbart det dragande fordonets egenskaper vara avgörande för skattesatsen. Detta förenklar kontrollen.

Eurovinjettdirektivet tillåter en differentiering av infrastrukturen av vägskatt utifrån fordonens Euroklass som innebär att den högsta avgiften som ett fordon betalar maximalt får vara dubbelt så hög som den lägsta avgift som motsvarande fordon av nyaste Euroklass betalar. Då skillnaderna i tillåtna utsläpp mellan de olika Euroklasserna är väsentligt större än detta finns goda skäl att sikta på en differentiering utifrån Euroklass som innebär att den högsta avgiften är dubbelt så hög som den lägsta avgiften.

Idag finns ett utpekat huvudvägnät där utländska fordon är skyldiga att erlagga Eurovinjett för att få köra. Ett naturligt första steg vid införandet av en svensk vägskatt är att skattebelägga endast detta huvudvägnät. I ett nästa steg är det rimligt att utöka det avgiftsbelagda vägnätet till att omfatta hela det statliga vägnätet och på sikt delar av landets kommunala vägnät, beroende på region.

Det är tillåtet att av regionalpolitiska skäl ha en lägre vägskatt i vissa regioner. För svensk del kan man tänka sig att ha en lägre vägskatt i exempelvis Norrlands inland och övriga skogslän. Denna fråga blir mer aktuell om man inför en vägskatt på hela det allmänna vägnätet istället för enbart på huvudvägnätet.

Vad gäller kontrollsystem för en svensk vägskatt, så finns goda skäl att ha kontrollstationer vid landsgränserna, förutom fasta och mobila kontrollstationer längs vägnätet. Det finns stora svårigheter med att kräva in skulder utomlands. Genom att ha kontrollstationer strax innan passage ut ur landet går det att stoppa fordon som är på väg att lämna Sverige med en oreglerad skuld.

Kompenserande åtgärder vid införandet av vägskatt

Vid ett eventuellt införande av en vägskatt för lastbilar kan det vara önskvärt att samtidigt genomföra åtgärder som kompenserar för de ökade kostnader som vägskatten ger upphov till. En sådan skatteväxling skulle kunna användas för att stärka den svenska åkerinäringens konkurrenskraft i förhållande till utländska företag.

I rapporten redovisas en genomgång av de juridiska möjligheterna att sänka de sociala avgifterna för åkerinäringen i Sverige. Slutsatsen är att det är mycket svårt, för att inte säga omöjligt, att ensidigt sänka de sociala avgifterna för en specifik bransch, i synnerhet för en bransch som verkar på en marknad med europeisk konkurrens såsom fallet är för åkerinäringen. Möjligheten att få ett sådant statsstöd godkänt av EU-kommissionen är mycket liten.

I EU:s energiskattedirektiv möjliggörs en lägre skattesats för kommersiell trafik inklusive tunga fordon över 7,5 ton, vilket utnyttjas i flera EU-länder. En nedsättning av dieselbeskattningen för yrkesmässig trafik är juridiskt möjlig oavsett om man har vägskatt eller inte. Däremot kan en nedsättning av dieselskatten för yrkesmässig trafik vara mer motiverad om man samtidigt inför en vägskatt.

För lastbilar är det inte möjligt att sänka fordonsskatten ytterligare utan att komma i konflikt med de miniminivåer för fordonsskatt som stipuleras i Eurovinjettdirektivet.

För dragbilar och släpvagnar finns däremot vissa möjligheter till sänkningar. Hur stora sänkningar som kan göras beror på hur man väljer att differentiera fordonsskatten och vilka typer av släp som beläggs med fordonsskatt. Vid införande av en vägskatt tas vägavgiften (Eurovinjetten) bort, detta påkallar en översyn av fordonsskatten generellt eftersom den nu är differentierad baserad på om fordonet är vägavgiftspliktigt eller inte.

Sverige tillåter redan idag fordon som är både längre och tyngre än vad som är tillåtet i EU generellt. Försök pågår med både längre och tyngre fordonskombinationer på det svenska vägnätet. Både längre och tyngre fordon ger stora kostnadsbesparingar för åkerierna genom att det krävs färre lastbilar och därmed även färre förartimmar för att transportera samma mängd gods. Det är framför allt för transporter av skogsråvara (massa-ved, timmer mm) samt inom bygg- och anläggningsbranschen där tyngre fordon kan bli aktuellt. För transporter av lätt volymgods är det intressant med längre fordon men inte nödvändigtvis tyngre fordon än idag.

Det är möjligt att ge stöd av mindre betydelse till enskilda företag utan godkännande från EU-kommissionen, s.k. de minimis-stöd. Tyskland har ett system där tyska åkeriföretag delvis kompenseras för den tyska vägskatten genom att få stöd för vissa utlägg, exempelvis GPS-utrustning, bullerreducerande däck, lastsäkringsutrustning, snökedjor etc. Stödet till företag i vägtransportsektorn är begränsat till maximalt 100 000 Euro under tre beskattningsår per företag eller företagskoncern.

Konsekvenser för transportpriser och transportpolitik

Om man skulle välja att införa vägskatt på enbart ett huvudvägnät motsvarande Eurovinjettnätverket samtidigt som man väljer att sänka beskattningen av diesel för samtliga fordon över 7,5 ton innebär detta att olika segment av transportmarknaden möter olika kostnadsförändringar. För t ex bygg- och anläggningsbranschen som använder fordon med relativt hög bränsleförbrukning samtidigt som en stor del av trafiken går på mindre vägar som inte beläggs med vägskatt kan en sådan skatteväxling vara gynnsam. För fjärtrafiken som i stor utsträckning utnyttjar motorvägar och andra huvudvägar blir det större kostnadsökningar. Hur stora kostnadsförändringar som uppstår beror naturligtvis på den exakta nivån på vägskatten, drivmedelsskatteförändringen samt omfattningen på det vägnät som beläggs med vägskatt.

Med en vägskatt som är differentierad utifrån fordonens Euroklass kan man uppnå en styrning mot minskad miljöpåverkan när det gäller luftföroreningar från den tunga trafiken. Detta är något som inte går att uppnå med energiskatten där skatten per fordon skm enbart påverkas av bränsleförbrukningen. Samtidigt är naturligtvis en låg bränsleförbrukning i fordonsflottan av mycket stor vikt för att minska koldioxidutsläppen. En skatteväxling från skatt på drivmedel till skatt på körsträcka minskar incitamenten för att få ner bränsleförbrukningen.

Det är inte bara vägtrafiken som bör betala för sina samhällsekonomiska kostnader. Denna transportpolitiska grundsten gäller även för de övriga trafikslagen. Ett hinder för att fullt ut låta banavgifterna spegla de marginalkostnader som järnvägstrafiken ger upphov till är att godstransporter på väg med dagens skattesystem inte betalar för de kostnader som de orsakar. Genom att införa en vägskatt för den tunga trafiken, i synnerhet den långväga tunga trafiken som i viss utsträckning konkurrerar med godstransporter på järnväg, kan man låta även järnvägstrafiken närma sig full internalisering.

INNEHÅLL

INLEDNING	9
BESKATTNING AV VÄGTRANSPORTER IDAG	12
Drivmedelsbeskattning	13
Eurovinjett	15
Fordonsbeskattning	15
Lastbilar och dragbilar	16
Släp och påhängsvagnar	18
VÄGSKATTESYSTEM I EUROPA	20
Schweiz	21
Österrike	21
Tyskland	21
Tjeckien	22
Slovakien	22
Polen	23
Vitryssland	23
Ungern	23
Belgien	23
Olika grader av differentiering	24
Differentiering utifrån antal axlar	24
Differentiering utifrån Euroklass	24
Strategier för kontroll	25
SVENSK ÅKERINÄRING PÅ EN EUROPEISK TRANSPORTMARKNAD	26
EN SVENSK VÄGSKATT	27
Förhållandet till EU-rätten	27
Eurovinjettdirektivet	27
EFC-direktivet	28
Vägsnitt för internalisering av trafikens externa kostnader	28
Infrastrukturslitage	29
Trafiksäkerhet	30
Emissioner	30
Buller	32
Skattningar av den tunga vägtrafikens marginalkostnader	32

Tänkbar differentiering utifrån fordonsegenskaper	34
Avgiftsbelagt vägnät	35
Regionala och branschvisa nedsättningar	38
Högre vägskatt på tätortsnära vägar	38
Utformning för ökad regelefterlevnad	39
Kompenserande åtgärder vid införandet av vägskatt	42
Sänkta sociala avgifter	42
Nedsatt beskattning av diesel för tung trafik	42
Sänkt fordonsskatt	44
Längre och tyngre fordon	45
De minimis-stöd	46
KONSEKVENSANALYS	46
Hur påverkas kostnadsbilden för svenska och utländska åkerier	46
Hur påverkas näringslivets transportkostnader	48
Konsekvenser för transportpolitiska mål	49
LITTERATURFÖRTECKNING	51
BILAGA 1 - SKATTER OCH EU-RÄTT	53
Slutsats – bilaga 1	53
Allmänt om EU-rätten	53
EU-domstolen och selektivitet	54
Skatteväxling mot sociala avgifter	54
Det svenska fallet med sänkta socialavgifter för delar av tjänstesektorn	55
Undantag för nedsättning som följer av skattesystemets natur och logik	56
Nedsättning för all yrkesmässig trafik	57
Energiskattedirektivet 2003/96/EG artikel 5	57
Gruppundantagsförordningen 651/2014/EU artikel 44	57
BILAGA 2 - KOMMITTÉDIREKTIV - AVSTÅNDSBASERAD VÄGSLITAGESKATT FÖR TUNGA LASTBILAR	58

INLEDNING

Denna rapport är resultatet av ett uppdrag från Sveriges åkeriföretag, Transportgruppen och Svenska transportarbetarförbundet kring hur en vägskatt för tunga fordon skulle kunna utformas på ett sätt som är fördelaktigt för den svenska åkerinringen. Rapporten är skriven av Lina Jonsson (uppdragsledare), Michael Forss samt Anders Bondemark.

I rapporten använder vi ordet vägskatt för att beteckna en avståndsbaserad avgift/skatt för tung trafik motsvarande de avgifter/skatter som idag finns i bland annat Tyskland, Österrike och Polen. I EU-lagstiftningen som reglerar hur en vägskatt kan utformas används begreppet vägtull. Andra begrepp för företeelsen som förekommit i svensk forskning, politik och media är lastbilstull, kilometerskatt, kilometeravgift, väglitageskatt och väglitageavgift. Begreppet vägavgift förekommer i EU-lagstiftningen för den tidsberoende avgift som idag tillämpas i Sverige, den s.k. Eurovinjetten.

Att utreda hur en framtida svensk vägskatt bör utformas är en grannliga uppgift och denna rapport är på intet sätt heltäckande. Rapporten fokuserar på de dimensioner som utredningen bedömer är de mest centrala för åkerinringen att bevaka när en vägskatt utreds och utformas. Många juridiska och tekniska frågor lämnas därmed helt därhän. För den som vill ha mer kunskap kring hur ett vägskattesystem skulle kunna utformas tekniskt och konceptuellt rekommenderas de rapporter som tagits fram inom ARENA-projektet.³ Regeringen beslutade den 30 april 2015 om kommittédirektivet till den kommitté som fram till 9 december 2016 ska utreda hur en svensk vägskatt, eller avståndsbaserad väglitageskatt för tunga lastbilar, som är terminologi som används i direktivet, kan utformas. Kommittédirektivet bilägs denna rapport.

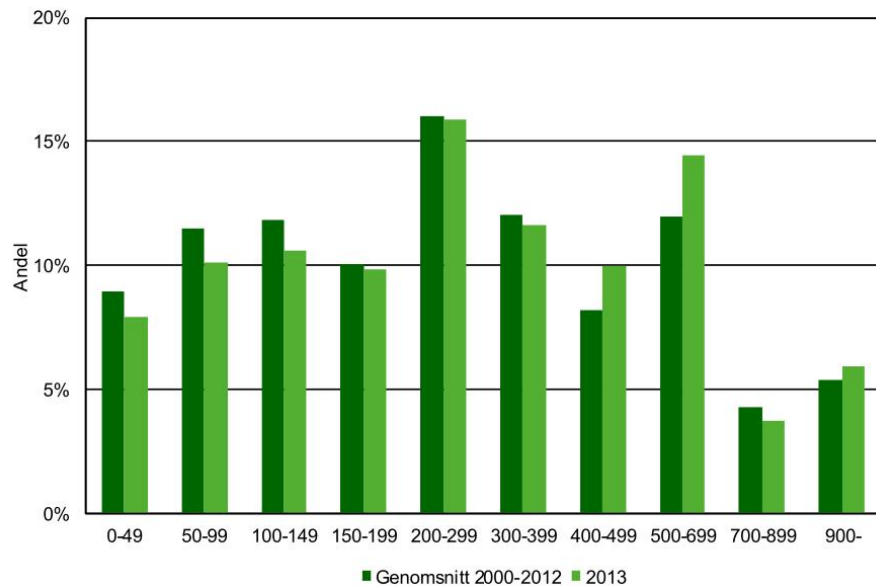
Sverige skiljer sig från de länder som har infört vägskatt i några hänseenden. Först och främst har Sverige väldigt många kilometer väg i förhållande till antalet fordon som trafikerar vägnätet. Sveriges vägnät består förutom av 98 500 km statliga vägar och 41 600 km kommunala gator och vägar även av 76 300 km enskilda vägar med statsbidrag och ytterligare ett mycket stort antal enskilda vägar utan statsbidrag där de flesta är så kallade skogsbilvägar.⁴ Huvuddelen av lastbilstrafiken går dock på de större vägarna vilket kan ses i Tabell 1.

Tabell 1. Väglängd och trafikarbete för lastbilar för olika vägkategorier på det statliga vägnätet 2011. Trafikverket (2014)

Kategori	Väglängd, km	Antal fordonskm (miljoner km per år)
Europavägar	6 500	3 170
Övriga riksvägar	8 900	1 700
Primära länsvägar	11 000	830
Övriga länsvägar	72 100	830

³ <http://www.arena-ruc.se/>

En stor del av lastbilstransporterna i Sverige är kortväga, även om andelen långa transporter har ökat något, se Figur 1. Ungefär en femtedel av transporterna är på under 100 km enligt Trafikanalys (2014a).



Figur 1. Inrikes godstransportarbete med svenska lastbilar fördelat på transportens längd i kilometer år 2013 jämfört med genomsnittet för åren 2000-2012. Procent av totalt inrikes transportarbete. Hämtad från Trafikanalys (2014a).

Sverige tillåter även längre och tyngre fordon på vägarna än de länder som idag har vägskatt. Medan de flesta EU-länder begränsar vikten på tunga fordon till 40 ton och längden till 18,75 meter så tillåter Sverige sedan 1 juni 2015 fordon som är upp till 64 ton tunga och 25,25 meter långa.⁵ Förslag finns på att höja längdbegränsningen generellt till 32 meter (givet att EU:s modulsystem används) samt viktbe­gränsningen på vissa utpekade vägsträckor till 74 ton.⁶ Även argument för en utökning av längdbegränsningen till 34 meter har framförts med bland annat motivet att det ger möjlighet att använda ytterligare modul­kombinationer.⁷

Andelen av transportarbetet (med svenska lastbilar) som sker med fordonsekipage som har en maximilast⁸ på över 40 ton har ökat under de senaste åren, vilket kan ses i Figur 2, och ungefär 70 procent av transportarbetet (men naturligtvis en lägre andel av trafikarbetet) sker idag med fordonsekipage som har möjlighet att lasta

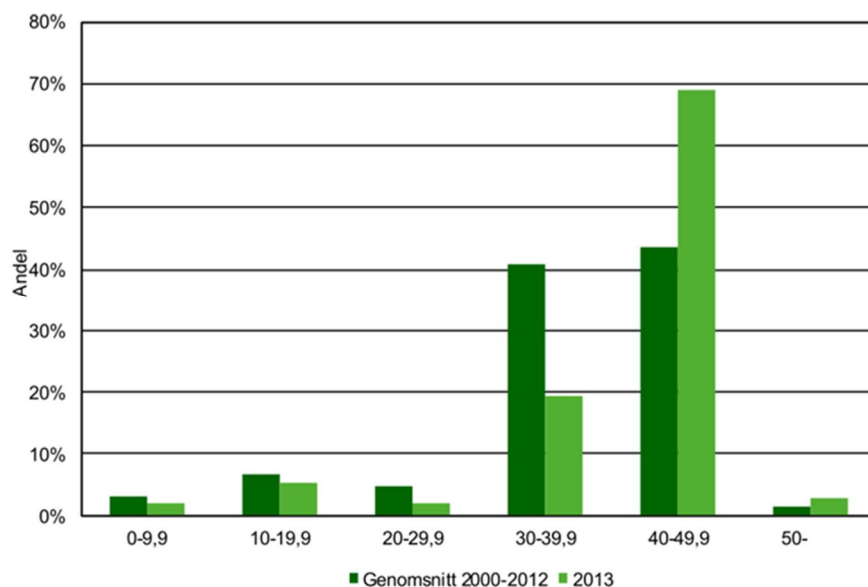
⁵ Pressmeddelande från Näringsdepartementet
<http://www.regeringen.se/sb/d/7253/a/257678>

⁶ Pressmeddelande från Transportstyrelsen.
<https://www.transportstyrelsen.se/sv/Nyhetsarkiv/Transportstyrelsen-foreslar-regeländringar-for-att-tillata-tyngre-och-langre-fordonstag/>

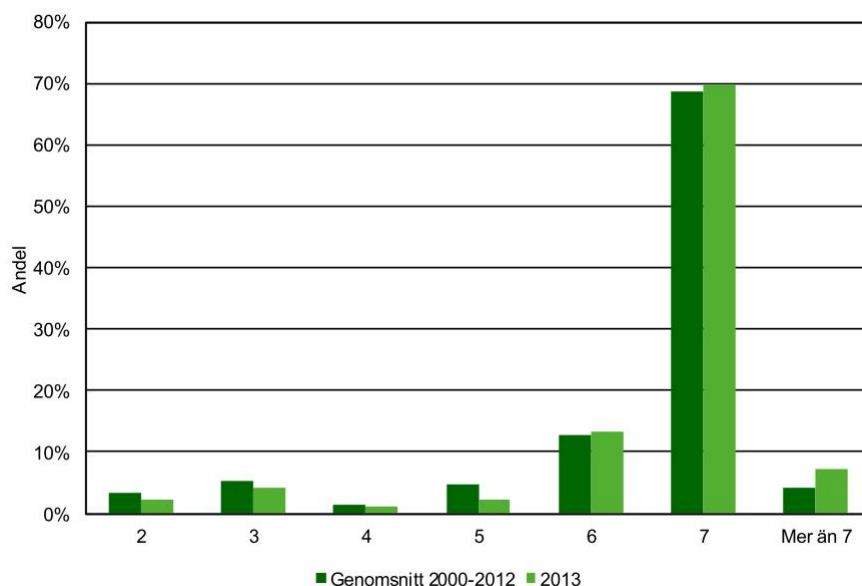
⁷ T ex i remissyttrandet från Sveriges åkeriföretag över Transportstyrelsens förslag till längre och tyngre fordon,
http://www.akeri.se/sites/default/files/uploaded_files/remissyttrande_tyngre_langre_fordon_2014-19.pdf

⁸ Maximilastvikt beräknas som skillnaden mellan fordonets totalvikt och tjänstevikt.

över 40 ton. Samtidigt sker 70 procent av transportarbetet med sjuaxliga fordonsekipage enligt Trafikanalys (2014a), se Figur 3.



Figur 2. Inrikes godstransportarbete med svenska lastbilar fördelat på ekipagets maximalast (ton) år 2013 och genomsnitt för åren 2000-2012. Andel av totalt inrikes transportarbete, procent. Hämtat från Trafikanalys (2014a).



Figur 3. Inrikes godstransportarbete med svenska lastbilar fördelat på ekipagets antal axlar år 2013 och genomsnittet för åren 2000-2012. Andel av totalt inrikes transportarbete, procent. Hämtad från Trafikanalys (2014a).

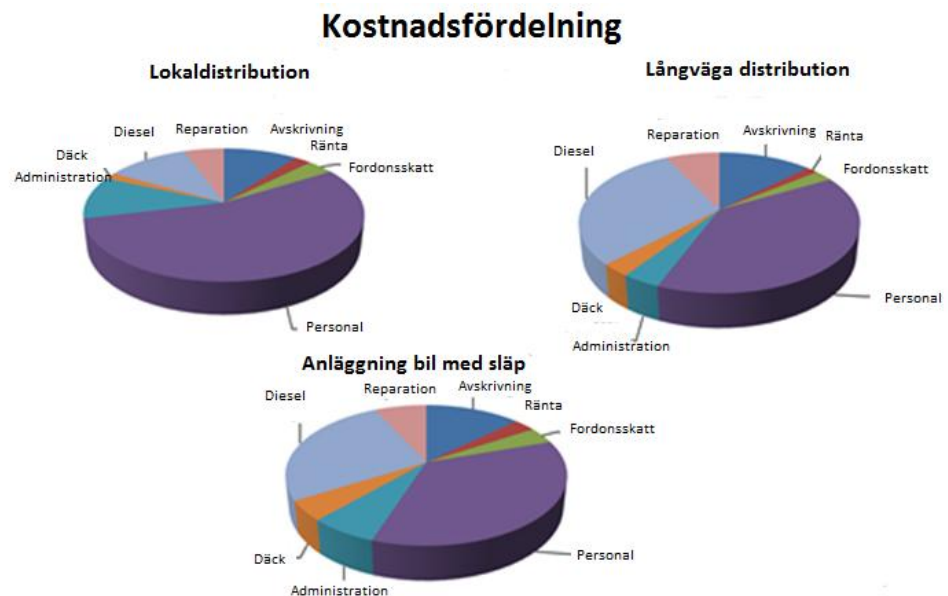
Möjligheten att använda tyngre fordon än vad som är tillåtet inom EU generellt utnyttjas alltså i hög utsträckning av svenska åkerier.

BESKATTNING AV VÄGTRANSPORTER IDAG

Ett flertal olika skatter och avgifter påverkar transportnäringen i Europa. Beskattningen av drivmedel varierar mellan de olika europeiska länderna utifrån den minimivå som Energiskattedirektivet anger. Då gränsöverskridande godstransporter till viss del kan styra i vilket land tankningen sker gör detta det svårt för ett enskilt land att ha väsentligt högre skatt på diesel än sina grannländer. Detta är en förklaring, tillsammans med önskemål om att hålla nere transportkostnaderna för industrin, till varför diesel generellt beskattas betydligt lägre än bensin. Även för fordonsskatten finns bestämmelser på EU-nivå gällande miniminivåer. Sverige deltar i Eurovinjett-samarbetet med tidsbaserade vägavgifter (vinjetter) för tung trafik medan flera europeiska länder har eller planerar att införa s.k. vägtullar, dvs. avståndsbaserade vägskatter.

I Stockholm och Göteborg finns trängselskatt som bland annat syftar till att minska trängseln i vägnätet. Infrastrukturavgift tas sedan 1 februari 2015 ut på den nya bron över Motalaviken samt den nya bron över Sundsvallsfjärden i syfte att medfinansiera dessa nya broar. För resor på Öresundsbron mellan Sverige och Danmark och på Svinesundsbron mellan Norge och Sverige tas också en typ av infrastrukturavgift ut. Sedan januari 2015 är även utländska fordon skyldiga att betala trängselskatt liksom de nya infrastrukturavgifterna i Motala och Sundsvall. Tidigare har utländska fordon varit undantagna från trängselskatt på grund av svårigheten att kräva in betalning från utländska fordon.

För svenska åkeriföretag är personalkostnaden den i särklass största kostnadsposten där naturligtvis sociala avgifter är en betydande delpost. Även drivmedel är en betydande kostnadspost, i synnerhet för långväga distribution och anläggningsfordon, se Figur 4.



Figur 4. Kostnadsfördelning transportkostnader för olika typer av transporter.
Källa: Sveriges åkeriföretag

Drivmedelsbeskattning

Beskattningen av drivmedel i EU regleras av Energiskattedirektivet⁹. I Energiskattedirektivet anges miniminivåer för beskattning av bland annat diesel som inte får underskridas. Miniminivån för beskattning av diesel är 330 Euro/1 000 liter eller den nivå som gällde i det aktuella landet 1 januari 2003 om denna är högre. För Sverige del innebär det att dieselskatten inte får underskrida den skattesats som gällde 2003 vilket är 3,178 kr/liter. Då den svenska beskattningen av drivmedel är uppdelad i energiskatt och koldioxidskatt summeras båda dessa skatter när jämförelser görs med miniminivåerna i Energiskattedirektivet. Som ses i Tabell 2 beskattas diesel av miljöklass 1 med sammantaget drygt 5 kr/liter idag. Eftersom låginblandade biodrivmedel har nedsatt skatt (förutsatt att de omfattas av ett så kallat hållbarhetsbesked) är i praktiken skattesatsen något lägre för både bensin och diesel än vad tabellen visar. I dagsläget är skattenedsättningen begränsad till 5 % etanol i bensin och 5 % FAME/RME i diesel. HVO är helt befriad från både energiskatt och koldioxidskatt oavsett inblandningsgrad.

Regeringen (Finansdepartementet, 2015) föreslår en höjning av energiskatten för diesel med 53 öre per liter och för bensin med 48 öre per liter från 1 januari 2016.

Tabell 2. Beskattning av bensin och diesel i Sverige 2015

Drivmedel	Energiskatt	Koldioxidskatt	Summa skatt
Bensin miljöklass 1	3:25 kr/liter	2:60 kr/liter	5:85 kr/liter
Dieselbrännolja miljöklass 1	1 833 kr/m3	3 218 kr/m3	5 051 kr/m3
Dieselbrännolja miljöklass 3	2 259 kr/m3	3 218 kr/m3	5 477 kr/m3

Enligt energiskattedirektivet (2003/96/EG) får medlemsstaterna differentiera beskattningen av dieselbränsle mellan yrkesmässig och icke-yrkesmässig trafik under förutsättning att gemenskapens miniminivåer iakttas samt att skattesatsen för yrkesmässig användning inte underskrider den gällande nationella nivån 1 januari 2003. Ett flertal europeiska länder tillämpar en lägre skattesats för yrkesmässig trafik, se Tabell 3. I definitionen av yrkesmässig trafik ingår godstransport som för annans eller egen räkning sker med motorfordon eller fordonskombinationer som är avsedda uteslutande för godstransport på väg och vars totala tillåtna bruttovikt är minst 7,5 ton. Detta innebär att en lägre skattesats för diesel som används för gods-transporter enbart kan appliceras på fordon med en tillåten bruttovikt på minst 7,5 ton.

⁹ Rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet.

Tabell 3. Skattesatser för diesel inom EU, Euro/m³. Skattesatser 1 januari 2015.¹⁰

Land	Normalbeskattning	Beskattning kommersiell trafik
Belgien	428,84	352,54
Bulgarien	329,79	
Tjeckien	398,15	
Danmark	413,77	
Tyskland	470,4	
Estland	392,92	
Spanien	331	330
Frankrike	468,2	
Kroatien	374,22	
Irland	479,02	
Italien	617,4	403,21
Cypern	450	
Lettland	332,95	
Litauen	330,17	
Luxemburg	335	
Ungern	365,95	330,5
Malta	442,4	
Nederländerna	482,06	
Österrike	397	
Polen	348,93	
Portugal	402,01	
Rumänien	430,25	387,26
Slovenien	494,64	374,93
Slovakien	386,4	
Finland	506	
Sverige	555,47	
Storbritannien	674,15	

Sverige tillhör de länder som har högst beskattning av diesel. För kommersiell trafik har enbart Storbritannien en högre skattesats.

¹⁰

http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/excise_duties/energy_products/rates/excise_duties-part_ii_energy_products_en.pdf

Eurovinjett

Eurovinjetten är en tidsberoende vägavgift för lastbilar med en totalvikt över 12 ton utan draganordning eller lastbilar med en totalvikt på minst 7 ton som är försedda med draganordning. Betald eurovinjett ger rätt att använda både det svenska vägnätet samt vägnätet i de övriga länderna som deltar i Eurovinjettsamarbetet (Danmark, Belgien, Nederländerna och Luxemburg). Då det inte är möjligt att både ha tidsberoende vägavgifter och avståndsberoende vägtullar/vägsatser planerar Belgien att lämna Eurovinjettsamarbetet när deras vägsatssystem träder i kraft, vilket beräknas ske under 2016. Vägavgiftens storlek beror på antal axlar och lastbilens avgasklass¹¹. En lastbil med draganordning hänförs alltid till gruppen med fyra eller fler axlar. Beloppet anges i euro och räknas om till svenska kronor varje år med hänsyn till euro-kursen. 2015 års Eurovinjett anges i Tabell 4.

Tabell 4. Vägavgift/Eurovinjett 2015. Årsavgift. SEK.

Miljöklass	Högst tre axlar	Fyra axlar eller fler
Euroklass 0	8 729	14 094
Euroklass 1	7 729	12 730
Euroklass 2 eller renare	6 819	11 366

För släp och påhängsvagnar betalas alltså ingen Eurovinjett. Av detta skäl är svenska fordon med en totalvikt på minst 7 ton vägavgiftspliktiga givet att de är utrustade med en draganordning som gör det möjligt att få en fordonskombination med totalvikt över 12 ton. För utländska fordon ska däremot vägavgift enbart erläggas om den faktiska totalvikten i trafik på svenska vägar överstiger 12 ton för hela den aktuella fordonskombinationen.

Reglerna för Eurovinjett skiljer sig för utlands- respektive svenskregistrerade lastbilar. För svenskregistrerade fordon gäller vägavgift på hela det svenska vägnätet och avgiften tas ut för ett år i taget. För utländska lastbilar är enbart en del av vägnätet, i princip motorvägar och vissa andra större vägar (t ex E10, E12, E14) avgiftsbelagda medan resterande delar av det svenska vägnätet kan användas utan avgift. Utlandsregistrerade fordon som kör på avgiftsbelagd väg och som inte ingår i någon av samarbetsländerna kan välja att betala per dag, vecka, månad eller år.

Fordonsbeskattning

Möjligheten för Sverige att ta ut fordonsskatt regleras i Eurovinjettdirektivet. För tunga lastbilar samt fordonskombinationer inklusive släp finns fastställda minimivärden som varierar med antalet axlar samt högsta tillåtna bruttovikt. Den svenska fordonsskatten för ett visst fordonsslag varierar utifrån skattevikt och antal axlar samt beroende på om fordonen är vägavgiftspliktiga eller inte. Fordon som är

¹¹

<http://www.skatteverket.se/foretagorganisationer/skatter/biltrafik/vagavgiftforsvenska-tungaforon.4.18e1b10334e8bc8000899.html>

vägavgiftspliktiga har en fordonsskatt som är nedsatt med ett belopp som ungefär motsvarar Eurovinjetten.¹²

Lastbilar och dragbilar

Miniminivåerna för fordonsskatt för tunga motorfordon enligt Eurovinjettdirektivet kan ses i Tabell 5.

Tabell 5. Miniminivåer för fordonsskatt för tunga motorfordon enligt Eurovinjettdirektivet. För fordon med drivaxel/axlar med luftfjädring eller likvärdig fjädring, fordon men annan fjädring inom parantes. Euro/år.

Bruttovikt (ton)		Antal axlar		
Inte mindre än	Mindre än	2	3	4
12	13	0 (31)		
13	14	31 (86)		
14	15	86 (121)		
15	17	121 (274)	31 (54)	
17	18	121 (274)	54 (111)	
18	19		54 (111)	
19	21		111 (144)	
21	23		144 (144)	
23	25		222 (345)	144 (146)
25	26		222 (345)	146 (228)
26	27			146 (228)
27	29			228 (362)
29	31			362 (537)
31	32			362 (537)

Den svenska fordonsbeskattningen utgår till skillnad från miniminivåerna i EU-direktivet från skattevikt vilket gör att fjädringssystemet indirekt påverkar skattesatsen genom att luftfjädring (eller motsvarande) gör att fordonet tillåts lasta mer och därmed får en högre skattevikt. I Tabell 6 visas den svenska fordonsskatten för vägavgiftspliktiga tunga fordon. För fordon som inte är vägavgiftspliktiga är fordonskatten högre.

¹² Eftersom Eurovinjetten är differentierad med avseende på Euroklass medan fordonsskatten istället är differentierad baserat på skattevikt finns ingen rak översättning mellan vägavgift och nedsättning av fordonsskatten.

**Tabell 6. Svenska fordonsskattesatser för vägavgiftspliktiga fordon. kr/år.
Från Skatteverkets hemsida.¹³**

Skattevikt (ton)	Dragbil		Tung lastbil annan draganordning		Tung lastbil utan draganordning		
	2 axlar	3 axlar	2 axlar	3 axlar	2 axlar	3 axlar	4 axlar
7 – 8	1727	4638	300	500			
8-9	2084	4638	300	500			
9-11	3423	4638	300	500			
11-12	4751	4638	300	500			
12-13	7213	4638	300	500	317	552	552
13-14	7213	4638	300	500	879	552	552
14-15	7213	4638	300	500	1236	552	552
15-17	7312	4638	300	500	2799	552	552
17-18	7213	4638	300	500	2799	1134	1134
18-19		6416		500		1134	1134
19-20		6416		500		1471	1471
20-21		9491		500		1471	1471
21-23		9491		500		2268	1471
23-25		9491		500		3525	1492
25-26		9491		500		3525	2329
26-27		9491		500			2329
27-29		9491		500			3698
29-32		9491		500			5486

Då EU:s miniminivåer utgår ifrån högsta tillåtna bruttovikt och den svenska fordonsskatten från skattevikten är de inte direkt jämförbara. Skillnaden mellan tillåten bruttovikt och skattevikt är dock inte mer än ca ett ton och beror bland annat på fjädringssystemet.

¹³

<http://www.skatteverket.se/download/18.12815e4f14a62bc048f2cf6/1420799203013/Fordonsskattetabeller20150101senaste150108.pdf>

Släp och påhängsvagnar

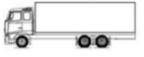
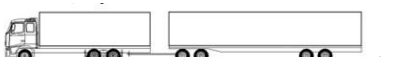
Eurovinjettdirektivet anger också minimiskattesatser för kombinerade fordonståg enligt Tabell 7.

Tabell 7. Minimiskattenivåer för ledade fordon och fordonståg enligt Eurovinjettdirektivet. För drivaxlar/axel med luftfjädring eller likvärdig fjädring. Andra system för fjädring av drivaxel/axlar inom parantes.

Bruttovikt (ton)		Antal axlar				
Inte mindre än	Mindre än	2 + 1	2 + 2	2 + 3	3 + 2	3 + 3
12	14	0				
14	16	0				
16	18	0 (14)				
18	20	14 (32)				
20	22	32 (75)				
22	23	75 (97)				
23	25	97 (175)	30 (70)			
25	26	175 (307)	70 (115)			
26	28	175 (307)	115 (169)			
28	29		169 (204)			
29	31		204 (335)			
31	33		335 (465)			
33	36		465 (706)			
36	38		465 (706)	370 (515)	327 (454)	186 (225)
38	40			515 (700)	454 (628)	225 (336)
40	44				628 (929)	336 (535)

Påhängsvagnar är i Sverige inte belagda med fordonsskatt men däremot släpvagnar. I Tabell 8 redovisas den svenska fordonsskatten för några vanligt förekommande fordonskombinationer tillsammans med EU:s miniminivåer.

Tabell 8. Svensk fordonsskatt för vägavgiftspliktiga fordon samt miniminivåer enligt Eurovinjettdirektivet för lastbilar samt lastbilståg givet luftfjädring eller likvärdig fjädring. Inklusive tyngre fordon än nu tillåtet.

Fordonskombination	Skattevikt	Fordonsskatt (SEK)		Summa	Minimi- nivå EU (Euro)
		Lastbil/ dragbil	Släp/ dolly		
 utan draganordning, ej vägavgifts- pliktig	7,5	5 413	-	5 413	-
 utan draganordning	18	2 799	-	2 799	121
 utan draganordning	26	3 525	-	3 525	222
 18 + 24	18 + 24	7 213	0	7 213	515
 25 + 24	25 + 24	9 491	0	9 491	225
 25 + 24 + 20	25 + 24 + 20	9 491	9 140	18 631	336
 25 + 18 + 24 PHV	25 + 18 + 24	500	14 650	15 150	336
 25 + 36 Släp	25 + 36	500	14 305	14 805	336
 25 + 20 + 24	25 + 20 + 24	9 491	0	9 491	336
 32+18+24	32+18+24	500	14 650	15 150	336
 25+24+18+24	25+24+18+24	9 491	14 650	24 141	336

Som kan ses i Tabell 8 är den svenska fordonsskatten för samtliga fordonskombinationer högre än EU:s miniminivåer. Att sänka den svenska fordonsskatten på dragbilar är dock inte helt enkelt. Skälet är att EU:s miniminivåer och den svenska fordonsskatten är utformade på olika sätt och differentierade utifrån olika faktorer. Då påhängsvagnar inte är belagda med fordonsskatt beskattas en treaxlig dragbil i Sverige baserat på den miniminivå som gäller för ett fordonståg med de egenskaper som ger den högsta totala fordonsskatten enligt EU:s miniminivåer, över 40 tons totalvikt, 3 + 2 axlar och utan luftfjädring. I verkligt trafik har de flesta dragbilar en påhängsvagn med minst tre axlar och luftfjädring. Istället för minimiskattenivån 929 Euro/år som skatten på dragfordon är satt utifrån skulle alltså minimiskattenivån kunna vara 336 Euro/år om man tog hänsyn till påhängsvagnens egenskaper. För att detta ska vara möjligt behöver dock även påhängsvagnen

beskattas eller alternativt att en dragbil som beskattats utifrån en fordonskombination där påhängsvagnen har tre axlar och luftfjädring inte tillåts användas i kombination med ett släp som inte uppfyller dessa krav.

VÄGSKATTESYSTEM I EUROPA

Flera europeiska länder har idag distansbaserade vägskatter och ytterligare några länder planerar att införa vägskatt för tung trafik, se Tabell 9. De existerande vägskatterna är, beroende på land, olika utformade vad gäller tariffer, teknik och geografiskt omfattning.

Tabell 9. Nu gällande och planerade vägskattesystem i Europa

Land	Intro	Geografisk omfattning	Tunga fordon	Differentiering	Teknik	Exempelavgift EUR/km ¹⁴
Schweiz	2001	Alla vägar	>3.5t	Vikt och Euro-klass.	Tachograph, GNSS. Kontroll via DSRC/ANPR.	0,10
Österrike	2004	Motorvägar och huvudvägar	>3.5t	Axlar och Euro-Klass.	DSRC. Kontroll via DSRC/ANPR.	0,33
Tyskland	2005	Motorvägar och vissa huvudvägar	>12t	Axlar och Euro-Klass.	GNSS/CN/DSRC. Kontroll via IR-DSRC/ANPR.	0,15
Tjeckien	2007	Motorvägar och huvudvägar	>3.5t	Axlar och Euro-klass.	DSRC (Förberett för GNSS). Kontroll via DSRC/ANPR.	0,16
Slovakien	2010	Motorvägar och huvudvägar	>3.5t	Axlar, vikt och Euro-klass.	GNSS. Kontroll via DSRC/ANPR.	0,18
Polen	2011	Motorvägar och huvudvägar	>3.5t	Vikt och Euro-klass.	DSRC. Kontroll via DSRC/ANPR.	0,06
Vitryssland	2013	Motorvägar och huvudvägar	>3.5t	Axlar och vikt.	DSRC. Kontroll via DSRC/ANPR.	0,15
Ungern	2013	Motorvägar och huvudvägar	>3.5t	Axlar och Euro-klass.	Kontroll via ANPR.	0,19
Belgien	Prel. 2016	Motorvägar och huvudvägar	>3.5t	Ej beslutad.	GNSS. Kontroll via DSRC/ANPR	Tariffer ej beslutade.

¹⁴ 40 tons ekipage, Euro 5 med 5 axlar, dragbil med påhängsvagn på motorvägsnätet. Uppgifter från respektive tullsystems hemsida. Valutakurs per 2015-02-24, om avgift/skatt ej anges i Euro.

Schweiz

Schweiz införde en elektronisk distansbaserad vägskatt för lastbilar år 2001, LSVA (Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe). Införandet av skatten sammanföll med en ökning av tillåten lastbilsvikt från 28 till 40 ton. Schweiz federala myndighet för rumslig utveckling drar i sin slutrapport (Bundesamt für Raumentwicklung, 2007) slutsatsen att både höjningen av tillåten vikt och kilometerskatten hade produktivitetshöjande effekter på vägtransportsektorn, vilket mildrade de initiala prisökningarna på vägtransport. Trafikarbetet minskade, och med det antalet anställda inom vägtransport, medan transportarbetet i antal ton ökade. Utan skatten och det nya regelverket räknar myndigheten med att trafikarbetet hade fortsatt att öka.

Vägskatten omfattar alla tunga fordon över 3,5 ton utan hänsyn till vägtyp eller geografi, vilket innebär att varje körd kilometer i Schweiz beskattas. Differentiering av skatten sker med avseende på vikt och euroklass. Ett exempelfordon (bruttovikt 40 ton, miljöklass Euro 5, 5 hjulaxlar inklusive en påhågs- eller släpvagn) betalar 0,10 Euro/km.

Intäkterna är ca 1,2 miljard euro per år varav 1/3 går till olika kantonerna genom en fördelningsnyckel som avgör om kantonerna är perifera eller inte. Resterande 2/3 behåller konfederationen och används bland annat till en infrastrukturfond som framförallt används till att finansiera järnvägstunnlar. Tekniken som används är i huvudsak baserad på tachograph/vägmätaren, vilket kräver att utländska fordon som inte har en ombordenhet måste stanna vid gränsen för att läsa av och registrera vägmätarställningen. Detta förfarande (att tvinga fordon att stanna vid gränsen) är möjligt tack vare att Schweiz står utanför EU (och därmed inte bryter mot de grundläggande reglerna om fri rörlighet). LSVA administreras av den schweiziska tullmyndigheten.

Österrike

Österrike införde år 2004 en vägskatt för motorvägar och större motortrafikleder. Fordon över 3,5 ton är skyldiga att betala avgiften. Medelfordonet betalar 0,33 Euro/km. Intäkterna är ca 1,1 miljard Euro per år. Intäkterna är öronmärkta för att användas på den avgiftsbelagda infrastrukturen. Differentiering sker med avseende på antal axlar och Euro-klass. Euro-klassdifferentiering fanns inte ursprungligen utan infördes 2010, vilket resulterade i att antalet fordon av högre Euro-klass har ökat markant.

Genomsnittlig körd sträcka per tonkilometer gick ned under flera år efter vägskattens införande, efter flera decennier av stadig ökning. År 2007 skedde dock en markant ökning, troligen till följd av införande av vägavgifter i Tjeckien, vilket skiftade delar av transittrafiken till Österrike. Det finns indikationer på en viss överflyttningseffekt av godstrafik till järnvägssektorn.

Tekniken som används är baserad på DSRC, d.v.s. kortvägskommunikation. Systemet administreras av österrika motorvägsföretaget ASFINAG, som även ger ut ombordenheter via olika försäljningsställen.

Tyskland

Tyskland införde en vägskatt (LKW Maut) i januari 2005. Vägskatten omfattar i första hand Autobahns vägnät (26 356 km), men även andra huvudvägar. Lastbilar över 12 ton omfattas av skatten, som differentieras med avseende på antal axlar och Euro-klass. Från 1 oktober 2015 planerar Tyskland att utöka vägskatten så att

alla fordon över 7,5 ton omfattas.¹⁵ Drygt 90 % av användarna av systemet använder en OBU (On-Board Unit) för att betala, resterande andel använder det manuella betalsystemet som finns uppbyggt. Exempelfordonet betalar 0,15 Euro/km. Intäkterna är drygt 4,5 miljarder Euro per år. 100 % av intäkterna (exklusive kostnader för drift och kontrollsystem) är öronmärkta för att förbättra nationella stamvägar. Tekniken som används baseras på GNSS (satellit), med visst stöd av DSRC på vissa punkter i vägnätet där GPS inte erbjuder tillräcklig noggrannhet.

Införandet av den tyska vägskatten kompletterades med statliga subventioner för modernisering av lastbilsflottan, samt reducerad fordonsskatt. Prisökningen på transporter strax efter införandet blev ca 0,5 % per ton, vilket var betydligt mindre än förhandsberäkningarna (som pekade på 15 %). Förklaringar till detta tycks vara en moderniserad lastbilspark, fördelaktig utveckling av bränslepriser, samt lägre arbetskostnader till följd av en ökad andel utländska åkare. Det finns få indikationer på skifte av transportslag, förändrade transportvolymmer eller minskat antal körda kilometer. Däremot finns indikationer på att körda kilometer per ton transport påverkades av kilometerskatten, då den stigande trenden upphörde åren precis efter kilometerskattens införande. Andelen transporter med fullt lastutnyttjande har ökat med 2 procent, och intervjuundersökningar med tyska transportföretag tyder på ett ökat inslag av färdvägsoptimering. Dessutom har andelen tomma körningar minskat, men en sådan trend fanns redan innan införandet av vägskatten (de Jong, et al., 2010) (Different, 2007).

Tjeckien

Tjeckien införde vägskatt för lastbilar under 2007 efter flera år av stora trafikökningar, eftersom några av grannländerna börjat ta ut vägskatt. Vägskatten omfattar motorvägnätet plus vissa andra huvudvägar och har utökats efterhand. Tekniken som används bygger på kortvägskommunikation, DSRC, men är förberett för användning av GPS i framtiden. Vägskatten gäller för fordon över 3,5 ton och differentiering sker genom antal axlar och Euro-klass. Sedan februari 2010 är vägskatten även tidsdifferentierad under fredags eftermiddagar då skatten ökar med mellan 25 – 50 %, beroende på antal axlar. Ett exempelfordon betalar 0,16 Euro/km. Intäkterna är ca 220 miljoner Euro per år. Intäkterna fördelas huvudsakligen till väginfrastrukturen. Tekniken baseras på DSRC.

Slovakien

Slovakien införde en rikstäckande distansbaserad vägskatt för lastbilar år 2010. Vägskatten omfattar lastbilar och bussar över 3,5 ton och systemet ersatte ett inhemskt vinjettsystem. Alla motorvägar plus huvudvägar och några större landsvägar ingår i det avgiftsbelagda vägnätet. Intäkterna är ca 150 miljoner Euro per år varav 40 % betalas av utländska företag. Intäkterna ska enligt målsättningen huvudsakligen fördelas till väginfrastrukturen. Differentiering sker med avseende på antal axlar, vikt och Euro-klass. Skatten för ett exempelfordon är 0,18 Euro/km. Tekniken baseras på GNSS (satellit).

¹⁵ <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2014/11/2014-11-05-lkw-maut-ausdehnung.html>

Polen

Polen införde ett rikstäckande system för upptagning av vägskatt år 2011, vilket ersatte ett vinjettbaserat system. Vägskatten omfattar lastbilar och bussar över 3,5 ton. Alla motorvägar och huvudvägar ingår i det avgiftsbelagda vätnätet. Intäkterna är ca 190 miljoner Euro per år och går direkt in i den nationella vägmyndighetens fonder för drift, underhåll och utveckling av det nationella vägnätet. Skatten för ett exempelfordon är 0,06 Euro/km, avgiften differentieras med avseende på vikt och Euro-klass. Tekniken baseras på DSRC.

Vitryssland

Vitryssland införde vägskatt år 2013 för lastbilar, bussar och husbilar över 3,5 ton. Motorvägar och huvudvägar ingår i det beskattade vägnätet. Intäkterna är ca 90 miljoner Euro per år. Skatten för ett exempelfordon är 0,15 Euro/km, skatten differentieras med avseende på fordonets klass (vikt) och antal axlar. Tekniken baseras på DSRC.

Ungern

Sedan mitten av 2013 har Ungern en vägskatt för tunga lastbilar över 3,5 ton på motorvägar och andra huvudvägar. Ungerns skiljer sig från andra länder som har infört en liknande skatt, eftersom Ungern tillåter självdeklaration av körd sträcka. Företag som utför transporter på det beskattade ungerska vägnätet kan alltså med hjälp av egen utrustning, exempelvis ett fleet management-system som använder GPS, skicka in uppgifter om sin körda sträcka till myndigheten och därefter betala skatten. Som förstahandsalternativ erbjuds dock en av myndigheten framtagna ombordenhet. Det finns även möjlighet att betala i förväg genom Internet eller särskilda försäljningsställen placerade på bensinstationer. Efterlevnadskontrollen är väl utbyggd genom fasta portaler och mobila fordon som gör slumpmässiga kontroller. Ett exempelfordon betalar 0,19 Euro/km för att köra på det beskattade vägnätet och skatten differentieras med avseende på antal axlar och Euro-klass. Intäkterna från skatten första året i drift var ca 500 miljoner Euro.

Belgien

Belgien har långt gångna förberedelser för införande av en vägskatt för tunga fordon över 3,5 ton. Vägskatten ska tas ut på motorvägar och huvudvägnätet runt de större städerna samt andra viktiga vägsträckor. Systemet för skatteupptag väntas enligt plan sättas i drift under 2016. Det tekniska lösningen baseras på GNSS, dvs. är satellitbaserad. Upphandlingen av det tekniska systemet gjordes under 2014 och de första användartesterna planeras till hösten 2015. Även om tarifferna ännu inte har beslutats har man tänkt att intäkterna från vägskatten ska reinvesteras för att förbättra väginfrastrukturen och även förbättra mobiliteten i Belgien generellt. Skatten väntas även förbättra framkomligheten för godstransporter.

Samtidigt med införandet av vägskatten går Belgien ur samarbetet om Eurovinjett som finns tillsammans med Luxemburg, Nederländerna, Danmark och Sverige, eftersom EU:s direktiv inte tillåter två typer av vägtullar samtidigt. Detta får även till följd att Sveriges intäkter från samarbetet marginellt minskar, eftersom intäkterna fördelas i förhållande till de totala intäkterna.

Olika grader av differentiering

De olika länderna har valt att differentiera vägskatten i olika hög utsträckning, både när det gäller differentiering utifrån antalet axlar och fordonens miljöklass.

Differentiering utifrån antal axlar

Flera europeiska länder med vägskattesystem differentierar skatten utifrån antalet axlar som fordonen har. Olika länder har olika klassindelningar där uppdelning i två axlar, tre axlar och fyra eller fler axlar är vanligast. Tyskland differentierar dock bara mellan två och tre eller fler axlar medan Slovakien har ytterligare en klass för fem eller fler axlar. En dragbil eller lastbil har normalt två eller tre axlar vilket gör att en fordonskombination som innehåller ett släp eller en påhängsvagn alltid hamnar i kategorin fyra eller fler axlar. Fyraxliga lastbilar är ofta specialfordon såsom sopbilar eller kranbilar.

Tabell 10. Differentiering av vägskatt i olika länder utifrån antal axlar. Index där 2 axlar=100. Euro V-fordon.

	2 axlar	3 axlar	4 axlar	5 axlar
Tyskland	100	105	105	105
Österrike	100	140	190	190
Tjeckien	100	171	247	247
Slovakien	100	105	109	105
Ungern	100	140	204	204

Graden av differentiering beroende på antalet axlar varier kraftigt mellan de olika länderna. Medan Tyskland och även Slovakien har en vägskatt som är nästan lika hög för alla fordon oavsett antal axlar (givet Euroklass) så är den tjeckiska vägskatten nästan 2,5 gånger så hög för fordon med fyra axlar eller fler jämfört med 2-axliga fordon. I Österrike och Ungern är vägskatten ungefär dubbelt så hög för fordonskombinationer med minst fyra axlar som för fordon med enbart två axlar.

Differentiering utifrån Euroklass

Samtliga europeiska länder (förutom Vitryssland) differentierar vägskatten utifrån Euro-klass. Medan Tjeckien och Polen utnyttjar möjligheten till differentiering fullt ut där fordon med högst vägskatt betalar dubbelt så mycket som de fordon som betalar minst så har Slovakien, Ungern och Österrike en låg grad av differentiering.

Tabell 11. Differentiering utifrån Euro-klass, 3-axliga fordon. Index där Euro VI=100.

	Euro 0, I	Euro II	Euro III	Euro IV	Euro V	Euro VI
Schweiz	151	151	131	111	111	100
Tyskland	166	158	150	126	117	100
Österrike	135	135	135	121	121	100
Tjeckien	200	200	169	169	110	100
Slovakien	129	129	117	117	100	100
Polen	196	196	170	137	100	100
Ungern	134	118	100	100	100	100

Strategier för kontroll

De länder som har infört vägskatt för lastbilar har utvecklat omfattande system för att kontrollera efterlevnad av vägskatten. Strategin i de flesta länderna baseras på:

- Fasta kontrollstationer
- Portabla kontrollstationer
- Mobila enheter

Fasta kontrollstationer är utrustade med teknik som gör det möjligt att upptäcka om det finns en ombordenhet tillgänglig och om enheten fungerar samt om ägaren har betalat skatter/avgifter tidigare. Om en avvikelse upptäcks tas ett foto av fordonet och information skickas vidare till mobila enheter som kan köra ifatt och stoppa fordonet.

Portabla kontrollstationer är utrustade på samma sätt som de fasta, men flyttas runt i det beskattade vägnätet för att kontrollen ska bli mer komplett.

Mobila enheter kompletterar fasta och portabla kontrollstationer genom att befogenheter ofta finns för att stanna, kontrollera och inspektera fordonet, identifiera föraren och fordonets registrerade ägare. Mobila enheter kan i vissa fall också fungera som portabla kontrollsystem. Personalen på de mobila enheterna är vanligtvis särskilt anställda för att kontrollera efterlevnad av skatten/avgiften.

Länderna har även avskräckande böter om reglerna inte efterlevs, Schweiz har exempelvis minimiböter om 100 CHF om en smitare upptäcks. Maximalt bötesbelopp uppstår vid försumliga överträdelser med tre gånger det undanhållna beloppet och för medvetna överträdelser fem gånger det undanhållna beloppet. I Tyskland är standardböterna för att inte betala €200 000, men varierar mellan €35 (om fel antal axlar angetts) och upp till €400 000 (för stora medvetna överträdelser).

Systemet för kontroll av vägskatten används inte i någon större utsträckning för att kontrollera övrig regelefterlevnad i trafiken, t ex för att stoppa fordon med obetalda böter för överträdelser gällande kör- och vilotider. Ett skäl till detta är att flertalet länder låter särskilda enheter ansvara för efterlevnaden av just vägskatten.

SVENSK ÅKERINÄRING PÅ EN EUROPEISK TRANSPORTMARKNAD

Ända sedan Romfördraget undertecknades 1957 har EU:s ambition varit att skapa en inre marknad för varor och tjänster inom EU. För att uppnå detta genomförs ett omfattande arbetet för att harmonisera reglerna för transporter inom unionen. Detta arbete består till stor del av att harmonisera nationell lagstiftning mellan medlemsländerna.

Den inre marknaden för transporter har medfört att åkerier i de olika medlemsländerna fått ökad konkurrens från åkerier hemmahörande i andra medlemsländer (Transportstyrelsen, 2014a). Detta innebär en stor utmaning för åkerier i bland annat Sverige eftersom kostnadsbilden för näringen skiljer sig mycket åt i de olika medlemsländerna.

För att skydda åkerinäringen i medlemsländer med högre kostnader men samtidigt bidra till att öka den genomsnittliga fyllnadsgraden och på så sätt öka effektiviteten i transporterna har sedan 1998 cabotagemarknaden inom unionen liberaliserats (Sovae, 2014). De nuvarande cabotageregler som gäller sedan 2010 medger att upp till tre inrikes transporter genomförs av utländska åkare i ett annat medlemsland efter att ha avslutat en internationell transport.

För att skydda chaufförer och andra trafikanter har unionen harmoniserat lagstiftningen för kör- och vilotidsregler. Lagen gör också transportföretagen ansvariga för de överträdelser som deras chaufförer gör, om det inte är så att det inte stod i deras makt att förhindra dessa. Ansvaret för kontrollen och påföljden, av både kör- och vilotid samt cabotage, ligger på landet inom vilket transporten sker.

Olika länder har givits friheten att inom vissa ramar utforma egna system för kontroll och egna straffskalar. Denna frihet har lett till att det är väldigt stora skillnader inom unionen, både vad gäller hur ofta regelöverträdelser upptäcks och vilka straff som kan utdömmas. I Sverige låg de böter man kan utdöma tidigare på 230-650 Euro vilket kan ställas i relation till Finland där fängelse finns med på straffskalan.

Vad gäller kontrollernas utformning så finns det även här variationer i med vilken intensitet de genomförs och hur ofta de upptäcker regelöverträdelser. I Sverige lagfördes endast 4 brott mot cabotageregler under perioden 2008-2011. Detta kan ställas i relation till Danmark där man under perioden 2010-2013 lagförde 428 överträdelser. I Danmark, till skillnad från i Sverige, vet man dessutom hur många som stoppades i kontroller och har därmed en uppfattning om hur vanligt brottet är, ca 5 procent av kontrollerade danska lastbilsekipage bedrev olaga cabotage enligt Transportstyrelsen (2014a). Sedan den första januari 2015 har Sverige istället en sanktionsavgift för överträdelser av cabotagebestämmelserna. Riksdagen anser att detta är ett effektivare sätt att komma till rätta med det olagliga cabotaget inom Sverige (Sveriges Riksdag, 2014).

Den svenska åkerinäringen har utvecklats mycket sedan Sverige inträdde i EU. Trots att svenska åkerier idag äger i stort sett lika många lastbilar som 1990 har marknadskoncentrationen förändrats. Åkerier med fler än 16 lastbilar äger idag 36 procent av alla lastbilar, 1990 var det endast 23 procent. Detta har skett på bekostnad av små åkerier med 1-5 lastbilar, 1990 ägde de 55 procent av lastbilarna, idag endast 38 procent. (Sveriges Åkeriföretag, 2013)

Även bland lastbilscentralerna kan man se en utveckling mot ökad marknadskoncentration, 1990 fanns det i Sverige 307 lastbilscentraler, 2011 endast 83 (Sveriges Åkeriföretag, 2013). Marknadskoncentrationen, både bland lastbilscentraler och åkerier, ökar företagets möjligheter att tillgodose sig skalfördelar och på så sätt öka

effektiviteten. Detta är ett av få sätt för näringen att minska sina kostnader, samtidigt som konkurrensen från länder med en mycket lägre kostnadsbild hårdnar.

Den största skillnaden mellan kostnadsbilden i EU:s medlemsländer är lönekostnaderna. Ingångslönen enligt kollektivavtalet för en förare med BE- och C-körkort i Sverige är idag 23 903 SEK (Transportarbetarförbundet, 2015), alltså drygt 2630 Euro. Motsvarande minimilön för en bulgarisk förare var 2013 159 Euro i månaden (Transportstyrelsen, 2014a), alltså drygt 6 procent av den svenska lönen. Om svenska förare hade haft de lönerna hade det inneburit totala transportkostnadsminskningar på närmare 40 procent.

En jämförelse av kostnadsfördelningen för lastbilstrafik utförd av rumänska åkare och svenska bekräftar bilden som presenteras ovan. De rumänska åkeriernas kostnader består till drygt en tiondel av löner och drygt en tredjedel av drivmedel. De svenska åkeriernas kostnader däremot består till drygt två femtedelar av löner och en fjärdedel av diesel. (Transportstyrelsen, 2014a)

Trots konkurrensen från utländska åkerier och ett ökande cabotage klarar branschen att hålla ett par procents lönsamhet. Lönsamheten är större på framförallt bygg- och anläggningssidan samt distributionstrafiken där konkurrensen från utländska åkare inte är lika hård. Sämre går det för fjärtransporter, där konkurrensen från utländska åkare är hårdare. (Transportstyrelsen, 2014a)

EN SVENSK VÄGSKATT

Förhållandet till EU-rätten

Det finns i huvudsak två EU-direktiv som styr hur vägskattesystem kan utformas; Det så kallade "Eurovinjettdirektivet" samt "EFC-direktivet". Eurovinjettdirektivet styr hur själva avgiftsutformningen kan ske och EFC-direktivet påverkar metoden för att ta ut vägtullar. Båda direktiven är sedan ett par år tillbaka införlivade i svensk lagstiftning.

Eurovinjettdirektivet

Det så kallade Eurovinjettdirektivet sätter ramarna för hur vägskatten kan utformas (i direktivet kallas skatten för vägtull). Enligt nuvarande direktiv (2011/76/EU) kan en vägtull bestå av tre komponenter:

- Infrastrukturavgift
 - Investeringskostnader
 - Underhållskostnader
 - Drift- och förvaltningskostnader
- Avgift för externa kostnader
 - Luftföroreningar
 - Buller
- Trängselavgift

Gällande direktiv tillåter tidsbaserade vägavgifter (vinjetter) för lastbilar och tillåter även samarbete kring dessa, enligt vad som idag finns mellan BeNeLux-länderna samt Sverige och Danmark. Även Storbritannien och Litauen har tidsbaserade vinjetter för lastbilar, men utan att delta i något internationellt samarbete.

De senaste två åren har nya förslag till direktiv cirkulerats bland medlemsstaterna, men än så länge har inget nytt direktiv kunnat beslutas. Kommissionens har i direk-

tivsförslag och kommunikationer tydligt deklarerat att man avser att fasa ut tidsbase-
rade avgifter till förmån för distansbaserade och göra det obligatoriskt att differenti-
era avgiften med avseende på externa kostnader.

EFC-direktivet

Vid utformning av nya vägskattesystem behöver hänsyn tas till EFC-direktivet (2004/52/EC), som påverkar metoden för att ta ut vägtullar eller avgifter. Direktivet syftar till att åstadkomma teknisk interoperabilitet mellan samtliga elektroniska vägtullssystem i EU och därmed underlätta genomförandet av en gemensam marknad med fri rörlighet som stödjer de transportpolitiska målen. Regelverket definierar en europeisk elektronisk vägtullstjänst (EETS, European Electronic Toll System) som ska täcka samtliga elektroniska vägtullssystem inom EU och omfatta samtliga fordonsslag. Enligt EFC-direktivet ska systemet baseras på antingen mikrovågsteknik (5,8 GHz) eller teknik för positionering via satellit (GNSS).

Grundtanken med EETS är att det ska ge möjlighet för användarna att, via en ombordenhet, enkelt betala vägtullar på hela det europeiska vägnätet genom att teckna ett enda abonnemangskontrakt med valfri betalningsförmedlare som erbjuder tjänsten i konkurrens med andra betalningsförmedlare. (Transportstyrelsen, 2014b)

Vägsnitt för internalisering av trafikens externa kostnader

Svensk transportpolitik har sin utgångspunkt i tanken om marginalkostnadsprissättning, dvs. att användaren ska betala för de kostnader som dennes användande ger upphov till. Den vägsnitt som skulle vara aktuell i Sverige skulle således vara urformad för att internalisera de externa effekter som trafiken ger upphov till. Dessa är främst:

- Infrastrukturslitage
- Trafiksäkerhet
- Emissioner
- Buller

I detta sammanhang inkluderas inte koldioxid bland de externa effekterna eftersom koldioxid kan anses vara internaliserad genom koldioxidskatten på drivmedel.

De olika externa effekterna varierar dock kraftigt beroende på var de uppstår. Hur man väljer att utforma och differentiera skatten kommer också påverka vilka styrningseffekter den ger upphov till. Vad de olika effekterna innebär och hur olika differentieringsgrunder kan tänkas påverka den styrande effekten redogörs för nedan. Alla effekter varierar med var utsläppen sker, både då infrastrukturen i sig har olika egenskaper på olika platser, exempelvis graden av mötesseparering, tyst asfalt eller tillåten hastighet, men också därför att flera av miljö- och hälsokostnaderna beror av hur många människor som finns i vägens närhet och därmed exponeras för t ex buller och luftföroreningar.

Eurovinjettdirektivet ger inte möjlighet att explicit lägga på en avgiftskomponent som syftar till att internalisera kostnaden som är relaterad till trafiksäkerhet. Däremot möjliggör direktivet att ha avgiftsnivåer som är på en sådan hög nivå att länderna får in intäkter motsvarande kostnaderna för såväl investeringar och underhåll som drift- och förvaltningskostnader för infrastrukturen. Den avgiftsnivå som direktivet möjliggör är alltså avsevärt högre än trafikens marginalkostnader. Att inkludera marginal-

kostnaden för trafiksäkerhet är därmed möjligt – dock går det inte att motivera en differentiering mellan olika fordon av trafiksäkerhetsskäl.

Infrastrukturslitage

Den kostnad för infrastrukturens slitage som uppstår till följd av slitage på vägen beror på axeltryck, axelkonfiguration och vägtyp. Generellt är det en fördel för vägsplitaget att sprida ut lasten på många axlar snarare än få axlar. Det är därför viktigt att en vägskatt inte ger incitament att välja fordon med få axlar framför fordon med många axlar för en given totalvikt. Det är också viktigt att en vägskatt inte ger incitament för fordon att välja vägar med sämre kvalitet, t ex genom att mindre vägar är obeskattade eller belagda med en lägre vägskatt än de större och bättre vägarna.

En vägskatt som fullständigt överensstämmer med det aktuella infrastrukturens slitage skulle inte bara behöva differentieras utifrån fordonens egenskaper enligt fordonsregistret (t ex antal axlar och skattevikt) utan även utifrån den aktuella lasten och hur den är fördelad mellan fordonskombinationens olika axlar. En sådan differentiering är naturligtvis i praktiken ogörlig då det blir mycket svårt att kontrollera att den inrapporterade vikten och viktfordelningen faktiskt stämmer. Det skulle också krävas nya inrapporteringar från föraren varje gång lastning och lossning genomförs.

Tänkbara differentieringsgrunder för infrastrukturens slitage är en kombination av antal axlar och skattevikt. Det är dock inte lämpligt att enbart differentiera utifrån antal axlar på det sätt som flertalet existerande vägskaftesystem gör eftersom det ger incitament att välja fordon med få axlar. Snarare bör en vägskatt differentieras på sådant sätt att för en given skattevikt/bruttovikt är vägskatten lägre för fordon med många axlar än för fordon med få axlar. Ett sådant system blir dock komplext, i synnerhet om släpets egenskaper och inte enbart dragfordonets egenskaper ska påverka skattesatsen. Detta kräver nämligen att rätt information ges om varje enskilt släp som en lastbil eller dragbil transporterar. Tabell 12 illustrerar hur vägsplitaget mätt per transporterad godsmängd kan variera mellan olika fordonsekipage där den tvåaxliga 40-tonslastbilen orsakar mer än dubbelt så mycket vägsplitage som den treaxliga motsvarigheten.

Tabell 12. Några exempel på vägsplitage för olika fordonsekipage.

Fordonskombination	Bruttovikt	Axellaster	Vägsplitage [ESAL per 1000 t GCW]
	40 ton	6,9+11,6+21,5	67
	40 ton	7+12,1+20,9	26
	60 ton	7+11,6+20,9+20	48
	60 ton	7,3+18,7+13,1+20,9	42
	60 ton	7,2+13,4+19,5+19,9	42

Ytterligare en fråga att fundera över vid en vägskatt som är differentierad utifrån antal axlar eller vikt är om det är den högsta tillåtna vikten/antal axlar som är avgö-

rande eller totalvikt/antal axlar för den fordonskombination som i stunden används. Dagens vägavgift baseras för svenska fordon på den möjliga totalvikt som ett dragfordon kan ha inklusive släp. Om man skulle göra på samma sätt för en vägskatt riskerar man dock att lätta lastbilar med möjlighet att dra släp blir vägskattepliktiga om gränsen sätts vid 3,5 ton.

Trafiksäkerhet

Den marginalkostnad för trafiksäkerhet som uppstår till följd av tillkommande fordon är mer komplicerad än den för infrastrukturslitage. Trafiksäkerhet följer inte samma enkla samband som infrastrukturslitage eftersom det är människor inblandade. Det innebär bland annat att den marginella tillkommande olyckskostnaden kan vara både positiv och negativ, dvs. ökad trafik kan göra vägen säkrare. Detta hör dock till undantagen och generellt sett gör tillkommande trafik att antalet olyckor ökar.

Det finns flera saker som påverkar hur ofta olyckor sker och hur allvarliga de blir. En viktig faktor är hastigheten varför en differentiering beroende på tillåten hastighet är tänkbar. Då tunga fordon inte får köra fortare än 80 respektive 90 km/h är det dock inte relevant med en differentiering för tillåtna hastigheter över 80 samt 90 km/h. Andra faktorer som påverkar olycksrisken och olyckskonsekvensen är vägtyp, förekomsten av andra trafikantgrupper och väglag.

De differentieringsgrunder som nämns varierar alla med den aktuella vägen vilket gör att möjligheten att differentiera skatten beror på vilket tekniskt system man väljer. Om man väljer ett system som gör att man kan se var trafiken går så är det tekniskt möjligt att differentiera efter hastighetsbegränsningen på vägarna som trafikerats, vilken vägtyp det varit och om det varit i tätort eller på landsbygden (bland annat som proxy för förekomsten av andra trafikantgrupper¹⁶).

Tunga fordons egenskaper i form av längd och vikt har liten betydelse både för olycksrisken och för konsekvenser vid olyckor, se t ex (Vierth, et al., 2008). En differentiering utifrån vikt- och längdegenskaper är därför inte påkallad. Något som däremot åtminstone på sikt skulle kunna ge positiva trafiksäkerhetseffekter vore en rabatt för tunga fordon som är utformade på ett sådant sätt att risken för olyckor eller allvarliga konsekvenser för andra trafikanter minskar, t ex genom autobromssystem. En stor andel av alla olyckor där tunga fordon är inblandade är mötesolyckor där en personbil kommer över i fel körfält. En studie från Chalmers (Bálint, et al., 2013) visade att tunga lastbilar var med i färre allvarliga olyckor än lätta och att lastbilarnas längd inte påverkade trafiksäkerheten negativt. Genom att minska antalet lastbilar genom att öka deras kapacitet i kombination med fler mötesseparerade vägar kan man således komma till rätta med många av de allvarliga olyckor där tunga lastbilar är inblandade.

Emissioner

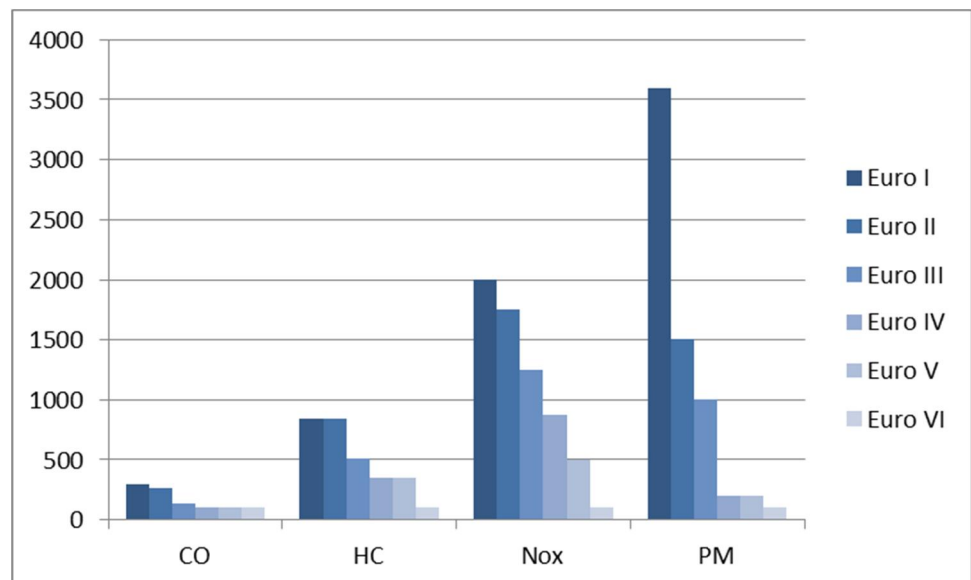
Emissioner från tunga fordon påverkar människor och miljö vilket ger upphov till samhällsekonomiska kostnader. Utsläppen från vägtrafik kommer i första hand från förbränning av bränsle men vägslitage från användning av dubbdäck är också en viktig källa till utsläpp (partiklar till luft) när det gäller personbilar. För vissa utsläpp är den geografiska dimensionen av betydelse då t ex kostnaden till följd av hälsoef-

¹⁶ Sambandet mellan förekomsten av andra trafikantgrupper och ökade marginalkostnader är inte helt självklar, blandtrafik kan göra vägar säkrare.

fekter varierar med hur många människor som utsätts. Detta gör att utsläppen ger större skada i tätbebyggd miljö än i glesbygd.

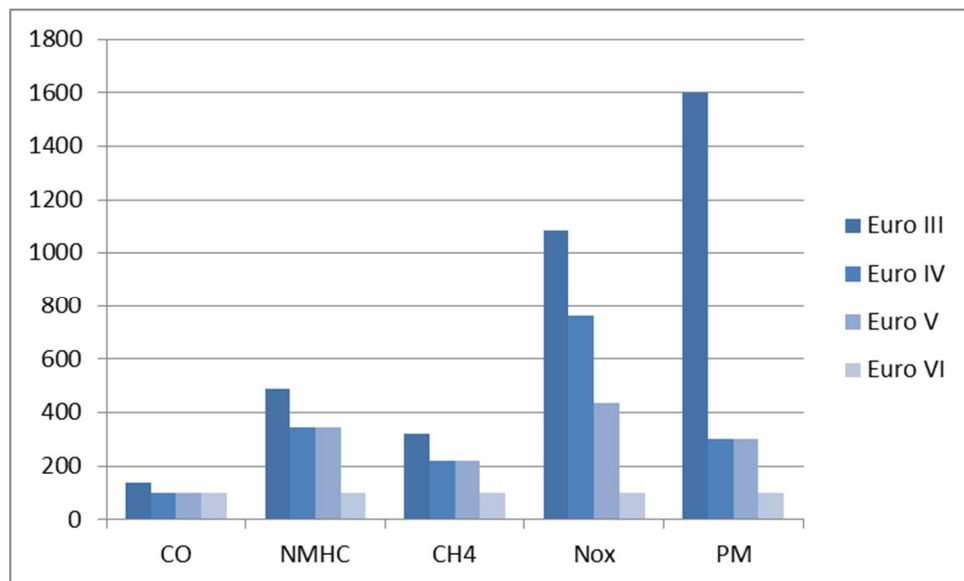
Euroklassindelningen för tunga fordon baseras på utsläpp per energienhet vilket innebär att utsläppen per km både beror på Euroklass och bränsleförbrukning. För att till fullo fånga utsläppen per km behöver man alltså både differentiera utifrån Euroklass och verklig bränsleförbrukning. Bränsleförbrukningen varierar för en och samma lastbil/dragbil beroende på last. Ett alternativ som bland annat den tidigare kilometerskatteutredningen av dåvarande Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA, 2007) föreslog var att använda sig av vikt som en differentieringsgrund med motivet att det fungerar som proxy för bränsleförbrukningen. Problemet med att differentiera vägskatten utifrån vikt för att därigenom spegla bränsleförbrukningen är att bränsleförbrukningen varierar med den aktuella lasten och inte den maximalt tillåtna lasten, dvs. skattevikten.

Som kan ses i Figur 5 och Figur 6 har avgaskraven skärpts kraftigt från Euro I fram till dagens gällande krav för nya fordon, Euro VI. Det är alltså stora skillnader i avgasutsläpp mellan de olika avgasklasserna, i synnerhet för kväveoxider (NOx) och partiklar (PM).



Figur 5. Avgaskrav steady-state testing¹⁷. Index där Euro VI=100

¹⁷ <http://www.dieselnet.com/standards/eu/hd.php>



Figur 6. Avgaskrav transient testning, tunga fordon. Index där Euro VI=100

Buller

Marginalkostnaden för buller beror både av hur mycket buller fordonen ger upphov till och hur många individer som blir utsatta för det.

Hur mycket fordonen bullrar beror av flera olika saker, vid låga hastigheter är det främst motorljud och vid höga hastigheter är det främst ljud från kontakten mellan däck och väg samt luftljud från karossen. Vad man kan konstatera här är att motorljuden finns kvar även vid höga hastigheter varför approximationen att buller är linjärt tilltagande med hastighet inte är helt felaktig. En differentiering efter hastighetsbegränsning på vägarna vore därför relevant.

Det ljud som uppstår till följd av kontakten mellan väg och däck beror dels av hur fort man kör men också av hur många däck som är i kontakt med vägen samt däckens och hjulens egenskaper samt egenskaper hos vägbeläggningen.

I praktiken är det dock svårt att differentiera utifrån däck- och hjulegenskaper. Då tunga fordon inte får köra fortare än 80 respektive 90 km/h är det heller inte relevant med en differentiering för tillåtna hastigheter över 80 samt 90 km/h. En uppdelning mellan tätort och landsbygd är däremot relevant för buller ur ett marginalkostnadsperspektiv.

Skattningar av den tunga vägtrafikens marginalkostnader

Trafikanalys har i uppdrag att följa och analysera trafikens externa effekter och redovisar årligen dessa i en rapport. Den senaste rapporten gäller för trafikens samhällsekonomiska kostnader 2014 och utkom sista mars 2015. I november 2014 redovisade Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) resultatet från ett regeringsuppdrag gällande nya marginalkostnadsskattningar för trafiken (Nilsson & Johansson, 2014), ett tvåårigt forskningsuppdrag benämnt SAMKOST med syfte att ta fram ett nytt kunskapsunderlag för alla trafikslag. VTI:s marginalkostnadsskattningar för vägtrafik gäller dock enbart för det statliga vägnätet vilket gör att de inte går att rakt av jämföra med de uppgifter som redovisas av Trafikanalys som ska täcka hela det svenska vägnätet.

I Tabell 13 redovisas de marginalkostnader för den tunga vägtrafiken uppdelat i tunga lastbilar med och utan släp som Trafikanalys presenterar i *Trafikens samhällsekonomiska kostnader – bilagor 2015* samt motsvarande tabell från VTI-rapporten *SAMKOST – Redovisning av regeringsuppdrag kring trafikens samhällsekonomiska kostnader* där dock ingen uppdelning görs för fordon med och utan släp.

Tabell 13. Genomsnittliga marginalkostnader för vägtrafiken enligt (Trafikanalys, 2015a) samt Nilsson & Johansson (2014), kr per fordonskm, prisnivå 2014 respektive 2012.

Kostnadsslag	Trafikanalys (2015a)		Nilsson & Johansson (2014)
	Tung lastbil utan släp	Tung lastbil med släp	Tungt fordon ¹⁸
Slitage/nedbrytning	0,52	1,12	0,23–1,75
Olyckor	0,0047 – 0,57	0,0047–0,57	0,0047
Emissioner	0,16–0,97	0,16–0,97	0,085–0,604
Buller	0,13–0,93	0,13–0,93	0–3,19
Koldioxid ¹⁹	0,59–0,72	1,00–1,42	0,704
Trängsel			-
Summa	1,40–3,72	2,50–5,58	1,02–6,25
Drivmedelsskatt²⁰	0,880	1,928	
Icke-internaliserad kostnad	0,52–2,84	0,57–3,65	

Att beräkningarna från VTI enbart täcker det statliga vägnätet innebär i praktiken att marginalkostnaderna närmast är att jämföra med de värden för landsbygd som redovisas av Trafikanalys (de lägre värdena). Det finns dock även andra skillnader. I synnerhet olyckskostnaderna är väsentligt lägre i VTI:s rapport jämfört med Trafikanalys senaste rapportering vilket i huvudsak beror på att VTI tagit fram nya skattningar för olycksrisker på det statliga vägnätet medan Trafikanalys rapportering även innehåller olycksriskerna inom tätort som baseras på äldre skattningar där de senaste årens framsteg på trafiksäkerhetsområdet inte fångas in. Det finns dock

¹⁸ Ett genomsnittligt tungt fordon beräknas ha ett slitage som motsvarar 0,83 ESAL (standardaxlar) vilket kan jämföras med en treaxlig lastbil på 26 ton som ger upphov till ett slitage motsvarande 0,564 ESAL samt ett släp på 36 ton med fyra axlar som ger upphov till ett slitage motsvarande 0,656 ESAL. Det genomsnittliga tunga fordonet i beräkningarna ligger alltså i slitagehänseende mellan en lastbil med respektive utan släp.

¹⁹ Koldioxiden anses vara internaliserad genom koldioxidskatten varför det inte är intressant att ha den till grund för en kilometerskatt

²⁰ Antaget en dieselförbrukning på 0,181 l/km för tung lastbil utan släp och 0,397 l/km för tung lastbil med släp.

stora variationer i de nya skattningar som VTI tagit fram beroende på var trafiken framförs.

En framtida vägskatt kommer inte att vara det enda styrmedel som kan internalisera trafikens externa kostnader. Även drivmedelsbeskattningen fungerar internaliserande och hur stor en vägskatt behöver vara för att internalisera den tunga vägtrafikens externa kostnader beror därmed på nivån på drivmedelsbeskattningen. Med 2014 års skattesatser betalar i genomsnitt en tung lastbil utan släp 0,880 kr/fordonskm medan en tung lastbil med släp betalar 1,928 kr/fordonskm enligt (Trafikanalys, 2015b). Med dagens drivmedelsskatt behöver därför en vägskatt vara ungefär 0,50–3,50 kr/fordonskm för att nå full internalisering av den tunga trafikens externa marginalkostnader baserat på Trafikanalys beräkningar. Variationen mellan olika delar av vägnätet samt mellan olika fordon är alltså betydande.

Tänkbar differentiering utifrån fordonsegenskaper

Genom att differentiera vägskatten utifrån fordonsegenskaper kan man påverka fordonsflottan och få en ökad andel fordon med de egenskaper som man finner önskvärda. Dels genom att nya fordon väljs med de egenskaper som ger en låg vägskatt men också genom att äldre fordon fasas ut tidigare och genom att transportföretag som är verksamma i flera länder väljer att sätta ut sina fordon på ett sådant sätt att de fordon som har egenskaper som premieras i det svenska vägskattesystemet används i Sverige. I ett fall där andra länder premierar fordon som t ex har låga avgasutsläpp samtidigt som Sverige inte gör detta riskerar vi att få en växande andel fordon på svenska vägar med höga avgasutsläpp. Vilka fordon som kommer att trafikera svenska vägar beror därmed inte bara på vilka styrmedel som finns i Sverige utan också på vilka styrmedel som våra grannländer använder sig av.

Vägskattepliktiga fordon

Eurovinjettdirektivet reglerar vägskatter för fordon över 3,5 ton. Det är dock möjligt att välja en något högre viktgräns om man kan motivera detta. Tyskland har sedan tidigare gränsen 12 ton och från oktober 2015 kommer man att sänka den till 7,5 ton. Det är en liten andel av både transport- och trafikarbetet som sker med små tunga lastbilar, se Figur 2. En fördel med att välja 7,5 ton istället för 3,5 ton är att det är juridiskt möjligt att differentiera drivmedelsbeskattningen mellan fordon över respektive under 7,5 ton. Vid en vald gräns på 7,5 ton är det alltså möjligt att ha olika drivmedelsbeskattning för fordon som är, respektive inte är, vägskattepliktiga. Vilken gräns man än väljer finns risken att man får en överflyttning från fordon med en totalvikt strax över gränsen för vägskatt till gränsen strax under vägskatt. Idag finns ungefär 10 000 svenskregistrerade tunga lastbilar under 7 ton samt 4 000 lastbilar på 7-8 ton. Innan beslut tas om vilka fordon ska vara vägskattepliktiga bör en mer genomgripande analys göras över vilka problem med överflyttning till icke-skattepliktiga fordon som uppstår vid olika viktgränser.

Vikt och axelkonfiguration

Då axeltrycket är den i särklass viktigaste fordonsegenskapen som påverkar vägsli-taget är det önskvärt att ett vägskattesystem premierar fordon med många axlar framför fordon med få axlar för en given totalvikt. Samtidigt ökar totalvikten slitaget per fordonskilometer för ett givet antal axlar. En differentiering som både tar hänsyn till antal axlar och vikt blir snabbt komplex. Ett system som tar hänsyn till varje enskilt släps egenskaper i form av antal axlar och vikt kräver dessutom att föraren

måste rapportera in uppgifter för den aktuella kombinationen och ändra dessa uppgifter då släp kopplas loss och på. Detta komplicerar systemet ytterligare.

Det finns därmed goda skäl att helt avstå från differentiering utifrån vikt och axelkonfiguration. Att göra som flertalet europeiska länder gör i dag och enbart differentiera utifrån antal axlar där fordon med fler axlar betalar en högre skatt än fordon med få axlar (motiverat utifrån att fordon med många axlar ofta också är tyngre) har den negativa effekten att tvåaxliga lastbilar betalar en lägre vägskatt än treaxliga lastbilar samtidigt som deras slitagekostnader är högre. Genom att avstå från att differentiera utifrån totalvikt eller antal axlar kan man också låta enbart det dragande fordons egenskaper vara avgörande för skattesatsen. Detta förenklar kontrollen.

Miljöegenskaper

Eurovinjettdirektivet tillåter en differentiering av den delen av en vägskatt som benämns infrastrukturavgift utifrån fordonens Euro-klass som innebär att den högsta avgiften som ett fordon betalar maximalt får vara dubbelt så hög som den lägsta avgift som motsvarande fordon av nyaste Euro-klass betalar. Av de länder som har vägskatter idag har Tjeckien och Polen en så pass hög differentiering att de närmar sig denna gräns. Utöver infrastrukturen finns möjlighet att lägga på en särskild avgiftsdel enligt Eurovinjettdirektivet som är satt att direkt fånga in kostnader till följd av luftföroreningar och buller, se sid 27.

En differentiering utifrån Euroklass bör ge styreffekt i hela skalan av fordon, dvs. både för att undvika de fordon som har riktigt höga utsläpp (Euro 0 och I) men också för att premiera övergång från Euro V till Euro VI. Tabell 14 visar ett exempel på hur en jämnt stegvis differentiering skulle kunna se ut.

Tabell 14. Möjlig differentiering utifrån Euroklass. Index Euro VI = 100

	Euro 0, I	Euro II	Euro III	Euro IV	Euro V	Euro VI
Index	200	180	160	140	120	100

Avgiftsbelagt vägnät

De EU-länder som idag har vägskatt har samtliga valt att ha vägskatt enbart på ett utpekat vägnät av motorvägar och andra större vägar medan Schweiz har vägskatt på hela vägnätet. Faran med att enbart skattebelägga vissa vägar är att risken ökar för att viss trafik väljer andra, mindre lämpade vägar istället.

Samtidigt kan det vara lättare att upprätthålla god kontroll på ett begränsat vägnät då det då krävs färre kontrollstationer för att täcka in en stor andel av vägnätet. Å andra sidan föreslår ARENA (2008) att en svensk vägskatt bör omfatta hela vägnätet (även om tariffen på vissa delar av vägnätet är noll) med argumentet att det förenklar efterlevnadskontrollen då det möjliggör att jämföra deklarerad sträcka med körsträcken enligt fordonsbesiktningen. Detta argument är dock enbart giltigt för svenska fordon.

Om man beslutar att införa en vägskatt finns det en tydlig poäng med att, åtminstone till en början, införa den på ett begränsat vägnät. Då det redan idag finns ett utpekat huvudvägnät som utländska fordon är skyldiga att erlägga Eurovinjett för att få trafikera kan ett första steg vid införandet av vägskatt vara att beskatta endast detta s.k. Eurovinjettnätverk. I nästa steg är det rimligt att utöka det skattebelagda

vägnätet till att omfatta hela det statliga vägnätet och på sikt delar av landets kommunala vägnät, beroende på region.

Genom att begränsa sig till det nuvarande eurovinjettnätverket kan man undvika att kontrollera en mycket stor del av det totala vägnätet samtidigt som man kan skattebelägga ungefär en tredjedel av lastbilarnas trafikarbete. Trots att intäkterna blir mindre då inte all tung trafik skattebeläggs kan det vara ett alternativ då det kan hålla nere systemkostnaderna. En stor andel av lastbilstrafiken går på Eurovinjettnätverket, ca 48 procent av trafikarbetet för lastbilar går på Europavägarna vilket enbart är en del av Eurovinjettnätverket (Trafikverket, 2014). Figur 7 visar Eurovinjettnätverket.

Det finns emellertid flera nackdelar med att ha ett system som endast innefattar eurovinjettnätverket. En nackdel är att en stor del av den tunga trafikens externa effekter uppstår utanför nätverket. Exempel på detta är distributions- och byggtrafik som företrädesvis sker i städer. En annan nackdel är att vissa typer av transporter till stor del kommer att omfattas medan vissa typer av transporter till stor del kommer undkomma. Generellt skulle fjärrtransporter till stor del omfattas medan distribution-, bygg- och skogstransporter i mindre utsträckning trafikerar huvudvägnätet. Detta påverkar inte bara rationaliteten utan potentiellt sett också acceptansen för systemet.

Men det finns också fördelar med en vägskatt som i huvudsak belastar fjärrtransporterna. Ett av syftena med en vägskatt är att nå mer rättvisa konkurrensförhållanden mellan väg- och järnvägstrafiken. Det är främst för de riktigt långväga lastbilstransporterna, dvs fjärrtrafiken, som det finns en verklig konkurrensytta med järnvägen. Genom att nå full internalisering av den långväga lastbilstrafiken är det möjligt att också öka avgiftsuttaget inom järnvägssektorn, genom banavgifterna, så att järnvägstrafiken betalar en större del av de kostnader som uppstår då tågen utnyttjar järnvägsinfrastrukturen.



Figur 7. Eurovinjettnätverket

Regionala och branschvisa nedsättningar

Det är tillåtet att av regionalpolitiska skäl ha en lägre vägskatt i vissa regioner. För svensk del kan man tänka sig att ha en lägre vägskatt i exempelvis Norrlands inland och övriga skogslän. Denna fråga blir mer aktuell om man inför en vägskatt på hela det allmänna vägnätet istället för enbart på huvudvägnätet. Förutom skogsindustrin är även jordbruket en känslig bransch med relativt hög andel transportkostnader. Jordbruket har tidigare haft nedsatt koldioxidskatt på diesel och vid utformningen av en vägskatt är det rimligt att man utreder hur en eventuell lindring för jordbrukssektorn skulle kunna utformas. För skogsindustrin skulle en ökad tillåten fordonsvikt, på vissa vägar till 74 ton, potentiellt kunna ge kostnadsminskningar under förutsättning att vägnätet blir tillräckligt omfattande.

Högre vägskatt på tätortsnära vägar

Att differentiera vägskatten beroende på befolkningstäthet kring vägen är på sikt önskvärt om man önskar att få närmare överensstämmelse mellan faktisk marginalkostnad och vägskattens nivå, men innebär också krav på ett mer komplext kontrollsystem. I ett första steg kan det vara klokt att avstå från denna typ av geografisk differentiering.

Utformning för ökad regelefterlevnad²¹

För att en vägskatt ska vara effektiv krävs att den, utöver att den i sig själv är väl utformad och upplevas som rimlig och rättvis, har ett kontrollsystem som bidrar till god regelefterlevnad. Ett system som genom sin utformning bidrar till god regelefterlevnad ökar effektiviteten i systemet eftersom kostnaderna för att hitta och straffa fuskare minskar. Samtidigt ökar acceptansen och legitimiteten för skatten och incitamentet att fuska blir mindre (Rothstein, 2003). Ett fungerande kontrollsystem och sanktionssystem är av stor vikt för att uppnå acceptans för vägskatten och få en rimlig regelefterlevnad som i sin tur kan gynna den åkerinäring som följer de övriga regler som gäller i trafiken.

Såväl vägskattesystemet som dess kontrollsystem bör utformas på ett sådant sätt att fuskande blir oattraktivt, endera genom att det är stor risk att fuskande individer åker fast eller genom att konsekvenserna om man väl åker fast är kostsamma. Samtidigt bör inte enskilda snedsteg eller slarv straffas så hårt att det uppfattas som orättvist. De som försöker fuska kan antas göra en avvägning mellan vad de har att vinna på att fuska och risken, och konsekvensen av, att bli ertappad. Det är alltså viktigt att risken att åka fast och konsekvenserna av det är kostsammare än vad man har att vinna av att fuska. Detta kan man då göra antingen genom att ha ett system som ökar risken att bli ertappad, gör det kostsamt att bli ertappad eller en kombination av de två. Det verkar dock som att risken att bli ertappad väger lite tyngre än konsekvenserna av det (Hamilton, 2014). Det är alltså inte bara viktigt att ha ett kontrollsystem utan även ett sanktionssystem.

Kontrollsystemet ska jämföra data från mätsystemet med oberoende observationer som kan komma från vägsidan, inifrån fordonet eller från operatörens centrala system. Ju mer komplext tariffsystemet är gällande t ex tid på dygnet, plats, fordons-egenskaper och släpegenskaper, desto mer detaljerade data måste samlas in av kontrollsystemet. I synnerhet egenskaper som kan variera under färd ställer höga krav på kontrollsystemet.

Vid en vägskatt som enbart tas ut på en del av vägnätet, exempelvis Eurovinjettnätverket, skulle efterlevnadskontrollen kunna utgå ifrån de system som används i de europeiska länder som redan i dag har vägskatt och som beskrivs i avsnitt Strategier för kontroll på sidan 25. Kortfattat baseras strategin i de flesta länderna på fasta kontrollstationer som kontrollerar att passerande tunga fordon är utrustade med en ombordenhet som fungerar samt att fordonet tidigare betalat vägskatt. Dessa fasta kontrollstationer kompletteras med portabla kontrollstationer som kan placeras runt om i vägnätet för stickprov samt mobila enheter som kan stanna och inspektera fordon. Detta gör att fordon som tidigare inte betalat vägskatt kan stoppas nästa gång de passerar en kontrollstation, t ex då ett fordon återvänder till Sverige. För en vägskatt som tas ut på hela det svenska vägnätet skulle det inte vara möjligt att etablera ett finmaskigt nät av kontrollstationer inom rimliga kostnader. Alternativet att ha långt mellan kontrollstationerna skulle göra det enkelt att fuska för korta transporter i närområdet. Hamilton (2014) jämför Sverige med Schweiz som avgiftsbelägger hela sitt vägnät och som uppnår kontroll genom att ha samma avgiftsnivå på hela vägnätet och sedan kontrollera färdskrivare samt genom fysisk kontroll vid landsgränserna. För svensk del är det förmodligen inte möjligt att kontrollera trippmätare eller färdskrivare vid landsgränsen på det sätt som Schweiz gör på grund av EU:s bestämmelser om den fria rörligheten. Däremot skulle det vara möjligt vid en vägskatt som täcker hela det svenska vägnätet att använda färdskrivarna för kontroll inom landet.

²¹ Avsnittet bygger till stor del på Hamilton (2014).

Förutom fasta och mobila kontrollstationer längs vägnätet finns det goda skäl att ha kontrollstationer vid landsgränserna. Det finns stora svårigheter med att kräva in skulder utomlands vilket ju bland annat visat sig när det gäller trängselskatt från utländska fordon. Genom att ha kontrollstationer strax innan passage ut ur landet går det att stoppa fordon som är på väg att lämna Sverige med en oreglerad skuld. Det går också att på samma sätt stoppa fordon som kör in i Sverige med en tidigare oreglerad skuld.

Även om det inte är juridiskt möjligt för Sverige att ha gränskontroller där samtliga fordons färdskrivare kontrolleras, på det sätt som görs i Schweiz, så finns det inget som hindrar att mäta, fotografera och på andra sätt analysera den trafik som passerar gränsen. Denna information kan sedan stämmas av med deklarerade körsträckor i Sverige. Det är inte nödvändigt att man lyckas identifiera ägarna till fordonen utan det räcker att man kan knyta samman observationer av ett och samma fordon för att man när ett fordon som t ex saknar ombordenhet väl stoppas kunna ge ett besked om beskattning för samtliga tillfällen då fordonet observerats. Att konstruera ett nät av mätstationer runt gränserna uppskattas av Hamilton (2014) kosta kring 100-150 miljoner kronor och skulle göra stor nytta även för att spåra stulet gods, stulna fordon och kontrollera kör- och vilotider. Även olagligt cabotage skulle kunna kontrolleras via sådana mätstationer.²²

Utöver dessa fysiska kontroller längs vägarna tar Transportstyrelsen (2014b) upp att kontroller kan göras i betalningsförmedlares centralsystem, t ex av att resan är sammanhängande. Som ytterligare komplement kan kontroll ske genom att rapporterad väganvändning jämförs med de bränslekostnader som tagits upp i bokföringen samt med rapporterad mätarställning från kontrollbesiktning. Då en vägskatt kommer att bli just en skatt och inte en avgift då debitering för vägar som redan är byggda och betalda måste bli en skatt (till skillnad från infrastrukturavgiften i Motala och Sundsvall) kan även skatterevision användas för att kontrollera rimligheten i betalda belopp. Sådan kontroll är dock svår att genomföra för utlandsägda fordon och utländska åkeriföretag.

Sverige skiljer sig från de länder på kontinenten som infört vägskatt genom att Sverige har ett omfattande vägnät men relativt få fordon som trafikerar vägnätet. Detta faktum talar för att en vägskatt bör baseras på teknik för positionering via satellit (GNSS/GPS) och inte ett mikrovågssystem (DSRC). Ett mikrovågssystem (DSRC) skulle kräva en ytmässigt större investering vad gäller fasta tullstationer för att täcka hela det avgiftsbelagda vägnätet (Transportstyrelsen, 2014b).

Sedan 1 februari 2015 är utländska fordon skyldiga att både betala trängselskatt samt infrastrukturavgifter (avgifter i Motala och Sundsvall). För att inkräva betalning har Transportstyrelsen anlitat en aviseringspartner, som dock har haft inkörningsproblem och svårigheter att identifiera fordonsägare i andra länder. På sikt räknar Transportstyrelsen med att de lagändringar som i nuläget krävs för betalning med transponder ska kunna genomföras för att underlätta betalning. Vid ett eventuellt införande av en vägskatt kommer intäkterna från utländska fordon vara betydande och därmed tvinga fram lagändringar som gör det möjligt med en transponderlösning. Med transponder underlättas både betalning och kontroll, eftersom majoriteten av utländska fordon är utrustade med transponder för andra vägtullsystem inom EU.

Med ett kontrollsystem av samma typ som finns i andra europeiska länder skulle man kunna samordna kontrollen av trängselskatt och infrastrukturavgift med en

²² Att använda video/foton från t ex hamnar för att övervaka cabotage är enligt kontakt med datainspektionen möjligt under förutsättning att skälet för övervakningen anges vara att förebygga eller utreda brott.

vägsnitt och därigenom kunna stoppa även fordon vid eller innan gränsen som tidigare inte betalat trängselskatt eller infrastrukturavgift. Därigenom kan man komma runt de svårigheter som i dag finns med att få utländska fordon att betala trängselskatt och infrastrukturavgift.

För att få ut större nytta av det kontrollsystem som krävs för en vägsnitt är det önskvärt att man kan använda kontrollstationerna även för att kontrollera att t ex tidigare utkrävda böter eller sanktionsavgifter är betalda och stoppa fordon där så inte är fallet. Det skulle också gå att stoppa åtminstone svenska fordon som är belagda med körförbud. De juridiska möjligheterna att utnyttja kontrollstationerna på detta sätt måste utredas vidare och beror förmodligen på vem som utför kontrollen. I flera länder är kontrollen av vägsnitt utlagd på särskilda organisationer och det kan finnas skäl att istället låta en myndighet, t ex polisen, ansvara för detta för att möjliggöra att man även ska kunna stoppa fordon med t ex obetalda böter samt kombinera en kontroll av erlagd vägsnitt med kontroll av t ex färdskrivare och lastsäkring. Frågan om vem som ska ansvara för kontrollen och hur den ska utformas behöver utredas noga vid utformningen av en eventuell framtida svensk vägsnitt.

Ett viktigt val att göra när man utformar systemet är vem man ger ansvaret att mäta och rapportera hur långt de kört då det avgör hos vem bevisbördan ligger. Om den som använder infrastrukturen själv deklarerar hur långt den färdats är det även upp till denne att, vid händelse av en kontroll bevisa att deklarationen var korrekt. Om det är den kontrollerande myndigheten som mäter ska den också bevisa att det faktiskt skett en överträdelse. Transportstyrelsen (2014b) föreslår en modell för hantering av vägsnitt och påpekar att en viktig skillnad mellan en satellitbaserad vägsnitt som de föreslår och det DSRC-system som ligger bakom EasyGo som bland annat används på Öresundsbron är att bevisbördan ligger hos den skattskyldige hos den satellitbaserade vägsnitten. I EasyGo-systemet ligger detektering, registrering och identifiering av passerande fordon hos avgiftsupptagaren.

Hamilton (2014) argumenterar för att det finns flera skäl att utforma ett framtida svenskt vägsnattesystem kring en generell deklaraionsplikt där det är förarens ansvar att deklarerat sitt väganvändande snarare än att man stipulerar användandet av en specifik obligatorisk teknisk utrustning samtidigt som staten ansvarar för att mäta väganvändandet. Ett skäl till detta är att det är lättare att räkna med fordonsförarens behjälpliga beteende inom ramen för en deklaraionsplikt då detta ger fordonsföraren betydligt större incitament att hålla utrustningen i trim än när föraren vet att varje fel eller avbrott i utrustningen innebär lägre skatt. En deklaraionsplikt lägger bevisbördan på fordonsägaren vilket gör kontrollprocessen betydligt enklare. Ytterligare fördelar med en deklaraionsplikt är att detta är enklare att kombinera med en marknadsbaserad modell vilket gör det möjligt att använda flera olika betalningsförmidlare för mät- och rapporteringstjänsterna. Dessa skäl talar för att deklaraionsplikt bör vara en utgångspunkt i designen av ett framtida svenskt vägsnattesystem. Det bör dock finnas uttalade rutiner för hur en förare ska agera för att kunna deklarerat sin färdväg i de fall då den tekniska utrustningen av någon anledning fallerar.

Kompenserande åtgärder vid införandet av vägskatt

Vid införandet av en vägskatt kan det vara önskvärt att samtidigt genomföra åtgärder som kompenserar för de ökade kostnader som vägskatten ger upphov till. En sådan skatteväxling skulle även kunna öka den svenska åkerinäringens konkurrenskraft i förhållande till utländska företag. Ett antal åtgärder är tänkbara.

Sänkta sociala avgifter

I uppdraget har ingått en genomgång av de juridiska möjligheterna att sänka de sociala avgifterna för åkerinäringen i Sverige. Genomgången har gjorts av Gunnar Rabé och redovisas i sin helhet i bilaga 1. Rabés slutsats är att det är mycket svårt för att inte säga omöjligt att ensidigt sänka de sociala avgifterna för en specifik bransch, i synnerhet för en bransch som verkar på en marknad med europeisk konkurrens såsom fallet är för åkerinäringen. Möjligheten att få ett sådant statsstöd godkänt av EU-kommissionen är mycket liten. Vi har därför gjort bedömningen att det inte är möjligt att ensidigt sänka sociala avgifter för just åkeribranschen.

Nedsatt beskattning av diesel för tung trafik

Som tidigare har beskrivits på sidan 13 möjliggör Energiskattedirektivet en lägre skattesats för kommersiell trafik inklusive tunga fordon över 7,5 ton. Detta utnyttjas också i flera EU-länder. Medan Energiskattedirektivet möjliggör en lägre skattesats för diesel för fordon över 7,5 ton anger Eurovinjettdirektivet att en vägskatt kan utformas för fordon från 3,5 ton eller alternativt 12 ton om så kan motiveras. Tysklands aviserade sänkning av sin vägskatt från 12 ton till 7,5 ton visar på möjligheten att sätta gränsen för vägskattepliktiga fordon även någonstans mellan 3,5 till 12 ton. En svensk vägskatt för fordon enbart över 7,5 ton skulle göra det vara möjligt att ha en lägre drivmedelsbeskattning för vägskattepliktiga fordon ner till EU:s minimivärde för diesel vilket för svensk del är 3,178 kr/liter. En sådan sänkning skulle ge kostnadsbesparingar i enlighet med Tabell 15. I tabellen anges både kostnadsbesparingar jämfört med dagens skatt och den föreslagna höjningen av energiskatten för diesel från 1 januari 2016 (Finansdepartementet, 2015).

Tabell 15. Möjlig kostnadsbesparing vid sänkt beskattning av diesel från 5,051 (nuvarande skatt) eller 5,559 (föreslagen skatt 2016) till 3,178 kr/liter

	Bränsleförbrukning l/100 km				
	20	30	40	50	60
Besparing kr/km nuvarande skatt	0,37	0,56	0,75	0,94	1,12
Besparing kr/km föreslagen skatt 2016	0,48	0,71	0,95	1,19	1,43
Besparing kr/år givet körsträcka 50 000 km/år (nuvarande skatt)	18 730	28 095	37 460	46 825	56 190
Besparing kr/år givet körsträcka 100 000 km/år (nuvarande skatt)	37 460	56 190	74 920	93 650	112 380
Besparing kr/år givet körsträcka 50 000 km/år (föreslagen skatt)	23 810	37 715	47 620	59 525	71 430
Besparing kr/år givet körsträcka 100 000 km/år (föreslagen skatt)	47 620	71 430	95 240	119 050	142 860

En nedsättning av dieselbeskattningen för yrkesmässig trafik är möjlig juridiskt oavsett om man har vägskatt eller inte. Däremot kan en nedsättning av dieselskatten för yrkesmässig trafik vara mer motiverad om man samtidigt inför en vägskatt. En differentiering av beskattningen av diesel mellan yrkesmässig trafik och personbilar gör det också enklare att höja beskattningen av diesel för personbilar så att den motsvarar beskattningen av bensin. En höjning av skatten på diesel för lätta fordon innebär också att fordonsskatten för lätta fordon behöver revideras då dieselbilar i dagsläget betalar en högre fordonsskatt för att kompensera för den lägre skatten på drivmedel jämfört med bensin. En sådan justering av skattesatsen på diesel hade inneburit en höjning av skatten på diesel för personbilar på 62 öre/liter jämfört med dagens skattesats.

Idag används en nedsättning av energi- och koldioxidskatten för att gynna biodrivmedel. En sänkning av dieselbeskattningen för yrkesmässig trafik skulle därigenom riskera att minska incitamenten att välja biodrivmedel. På sikt är det dock rimligt att tänka sig att dagens skattenedsättningar kommer att ersättas med en kvotplikt, förmodligen i kombination med certifikathandel i någon form. En omfattande övergång till biodrivmedel kommer i annat fall att ge stora intäktsminskningar för statskassan. En övergång från skattenedsättning för biodrivmedel till en kvotplikt för att premiera biodrivmedel innebär att beskattningen av diesel inte längre blir avgörande för biodrivmedlens ställning på marknaden. I ett läge med kvotplikt kan alltså skatten på diesel (och övriga drivmedel) sänkas för yrkesmässig trafik utan att detta gör att incitamenten att gå över till biodrivmedel minskar.

För frågan om incitament för energieffektivisering i form av val av snåla fordon och bränslesnål körning är det däremot svårare att tänka sig motåtgärder. Exempelvis är det svårt att ha incitament för energieffektiva tunga fordon i fordonsskattningen då det inte finns någon certifiering av bränsleåtgång för verkliga fordon där ju inte bara motorn utan även påbyggnad och släp har stor betydelse för bränsleförbrukningen. Denna nackdel ska dock vägas mot att en differentierad beskattning av diesel gör det enklare att höja beskattningen för personbilar och lätta lastbilar. I vilken utsträckning man väljer att sänka beskattningen av diesel för vägskattepliktiga fordon påverkar den optimala nivån på vägskatten.

Om det inte visar sig praktiskt möjligt att differentiera beskattningen av drivmedel för vägskattepliktiga tunga fordon finns naturligtvis också möjligheten att sänka beskattningen av drivmedel generellt och istället lägga på en vägskatt även för personbilar.

Då energiskatten på diesel förutom den rent fiskala funktionen även syftar till att ta betalt för trafikens externa marginalkostnader är det rimligt att man vid införandet av en vägskatt justerar energiskatten så att energiskatten tillsammans med en vägskatt uppnår önskad internalisering. Nivån på energiskatten för tung trafik och nivån på en framtida vägskatt ska alltså ses som en helhet som sätts för att uppnå målen om internalisering av trafikens externa kostnader.

Att ha differentierad beskattning av diesel för lastbilar över 7,5 ton innebär naturligtvis en ökad administrativ börda både på åkerföretagen och svenska staten. Det finns dock företag i Europa som erbjuder sig att sköta ansökningar om återbetalning av dieselskatt för åkeriföretag som tankar i länder som idag har sådan nedsättning.²³ Återbetalning av dieselskatt borde rimligtvis inte vara krångligare att hantera än momshanteringen som sker redan idag.

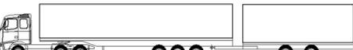
²³ Se t ex <https://www.dkv-euroservice.com/gb/services/refund/mineral-oil-tax-refund/>

Sänkt fordonsskatt

För lastbilar är det inte möjligt att sänka fordonsskatten ytterligare utan att komma i konflikt med de miniminivåer för fordonsskatt som stipuleras i Eurovinjettdirektivet. För dragbilar och släpvagnar finns däremot vissa möjligheter till sänkningar. Exakt hur stora sänkningar som kan göras beror på hur man väljer att differentiera fordonsskatten och vilka typer av släp som beläggs med fordonsskatt. Vid införandet av en vägskaft tas vägavgiften (Eurovinjetten) bort. Detta påkallar en översyn av fordonsskatten generellt eftersom den nu är differentierad baserad på om fordonet är vägavgiftspliktigt eller inte.

Vid en sådan översyn av fordonsbeskattningen för tunga fordon bör man överväga en förändring som ger större överensstämmelse mellan hur EU:s miniminivåer för fordonskombinationer är utformade och den svenska fordonsskatten. Om man lyckas utforma den svenska beskattningen av tunga fordon och släp på ett sådant sätt att man för enskilda fordonskombinationer kan nå EU:s miniminivåer skulle skatten kunna sänkas för vissa kombinationer vilket kan ses i Tabell 16. Den sänkning som man därigenom kan åstadkomma är dock begränsad, från 1 500 kr till ca 15 000 kr årligen för en vanligt förekommande fordonskombination. Att utforma fordonsskatten på ett sådant sätt att den stämmer överens med hur EU:s miniminivåer är definierade är dock en grannliga uppgift och den möjliga sänkningen som anges i Tabell 16 ska ses som en maximal potential.

Tabell 16. Potential för sänkt fordonsskatt för några fordonskombinationer

Fordonskombination	Skattevikt	Fordons- skatt (SEK/år)	Minimi- nivå EU (SEK/år) ²⁴	Maximal möjlig sänkning
 utan draganordning, ej vägavgiftspliktig	7,5	5 413	-	-
 utan draganordning	18	2 799	1 128	1 671
 utan draganordning	26	3 525	2 069	1 456
 18 + 24	18 + 24	7 213	4 799	2 414
 25 + 24	25 + 24	9 491	2 097	7 394
 25 + 24 + 20	25 + 24 + 20	18 631	3 131	15 500
 PHV	25 + 18 + 24	15 150	3 131	12 019

²⁴ 1 Euro = 9,3183 SEK

 Släp	25 + 36	14 805	3 131	11 674
	25 + 20 + 24	9 491	3 131	6 360
	32+18+24	15 150	3 131	12 019
	25+24+18+24	24 141	3 131	21 010

Längre och tyngre fordon

Sverige tillåter redan idag fordon som är både längre och tyngre än vad som är tillåtet i EU generellt. Medan begränsningen i de flesta EU-länder är 40 ton och 18,75 meter tillåter Sverige tunga fordon på upp till 64 ton och 25,25 meter. Försök pågår med både längre och tyngre fordonskombinationer på det svenska vägnätet.

Transportstyrelsen fick i april 2014 i uppdrag att föreslå regeländringar som ska göra det möjligt med fordonståg med bruttovikt upp till 74 ton att trafikera allmänna vägar. Dessutom ingick att föreslå regeländringar för att tillåta 32 meter långa fordonståg givet att de använder ett EU-gemensamt modulsystem för sammankoppling. Transportstyrelsen föreslog i augusti 2014 bland annat att det ska införas en ytterligare bärighetsklass som tillåter upp till 74 tons bruttovikt.²⁵ Trafikverket och kommunerna (för kommunala vägar) föreslås bli bemyndigade att meddela vilka vägar och gator som ska tillhöra denna nya bärighetsklass. Dessutom föreslog transportstyrelsen att högsta tillåtna bruttovikt på BK1-vägar ska höjas till 64 ton samt att fordonståg som är längre än 25,25 meter men högst 32 meter långa ska få trafikera det allmänna vägnätet, om fordonen är sammankopplade enligt det EU-gemensamma modulsystemet. Enligt förslaget krävs alltså att väghållaren, vilket i de allra flesta fallen kommer att vara Trafikverket, pekar ut vilka enskilda vägsträckor som klarar 74 ton. Framför allt är det bärigheten på vissa broar som kan vara ett problem. Längre fordon skulle dock komma att tillåtas på hela vägnätet om transportstyrelsens förslag genomförs.

Både längre och tyngre fordon ger stora kostnadsbesparingar för åkerierna genom att det krävs färre lastbilar och därmed även färre förartimmar för att transportera samma mängd gods. Det är framför allt för transporterna av skogsråvara (massaved, timmer mm) samt inom bygg- och anläggningsbranschen där det kan bli aktuellt med tyngre fordon. För transporter av lätt volymgods är det intressant med längre fordon men inte nödvändigtvis tyngre fordon än idag.

Då fordon från 64 till 74 ton enligt förslaget enbart ska få framföras på ett utpekad vägnät kan ett eventuellt framtida vägskattesystem även användas för att kontrollera att dessa tyngre fordon inte trafikerar sträckor med sämre bärighetsklasser.

²⁵ Pressmeddelande från Transportstyrelsen.

<https://www.transportstyrelsen.se/sv/Nyhetsarkiv/Transportstyrelsen-foreslar-regeländringar-for-att-tillata-tyngre-och-langre-fordonstog/>

De minimis-stöd

Det är möjligt att ge stöd av mindre betydelse till enskilda företag utan godkännande från EU-kommissionen, s.k. de minimis-stöd. Tyskland har ett system där de delvis kompenserar tyska åkeriföretag för den tyska vägsikten (LKW Maut) genom att utbetala stöd för vissa utlägg, exempelvis GPS-utrustning, bullerreducerande däck, lastsäkringsutrustning, snökedjor etc. De minimis-stöd till företag i vägtransportsektorn är begränsat till maximalt 100 000 Euro under tre beskattningsår per företag eller företagskoncern. I Tyskland har de minimisstödet under de senaste tre åren varit begränsat till maximalt 25 500 Euro per företag och år. Det tyska systemet för stöd av mindre omfattning innebär en omfattande administration för åkeriföretagen som måste rapportera exakt vad som köpts, när och från vem. Även från myndigheternas sida krävs en hel del administration för att sköta utbetalningarna.

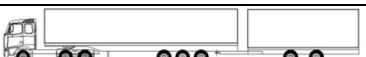
KONSEKVENSANALYS

Hur påverkas kostnadsbilden för svenska och utländska åkerier

I Tabell 17 visas hur stor kostnadssänkning som sänkt dieselskatt, borttagen Eurovinjett samt sänkt fordonsskatt skulle ge för några olika fordonskombinationer. Generellt får de längre ekipagen med släp en större kostnadssänkning vilket till största delen beror på att dessa har en högre bränsleförbrukning men också beror på att det finns större möjligheter att sänka fordonsskatten för dessa kombinationer. En skatteväxling som innebär att man sänker drivmedels- och fordonsskatten och istället inför en vägsikt som inte är differentierad på fordonsvikt eller antal axlar kommer därmed att gynna tyngre och längre fordon (dvs fordon med släp).

Tabell 17. Möjliga kostnadsminskningar för olika fordonskombinationer vid sänkt dieselbeskattning, borttagen Eurovinjett samt sänkt fordonsskatt, kr per år och fordonskm.

Fordonskombination	Genomsnittlig bränsleförbrukning/km	Maximalt minskade kostnader kr/år			Kostnadsminskning kr/fordonskm *
		Sänkt dieselskatt till 3,178 kr/liter från nuvarande skatt (föreslagen skatt)	Borttagen Eurovinjett	Sänkt fordonsskatt	
 7,5 ton	0,20	18 730 (23 810)	0	-	0,37 (0,48)
 18 ton	0,25	23 410 (29 760)	6 819	1 128	0,63 (0,75)
 26 ton	0,25	23 410 (29 760)	6 819	2 069	0,65 (0,77)

	0,30	56 190 (71 430)	11 366	2 414	0,70 (0,85)
	0,30	56 190 (71 430)	11 366	7 394	0,75 (0,90)
	0,40	74 920 (95 240)	11 366	15 500	1,02 (1,22)
	0,40	74 920 (95 240)	11 366	12 019	0,98 (1,19)
	0,40	74 920 (95 240)	11 366	11 674	0,98 (1,18)
	0,40	74 920 (95 240)	11 366	6 360	0,93 (1,13)
	0,50	93 650 (119 050)	11 366	12 019	1,17 (1,42)
	0,50	93 650 (119 050)	11 366	21 010	1,26 (1,50)

*Antaget årlig körsträcka 50 000 km för lastbilar utan släp och 100 000 km för övriga ekipage.

I en situation där vägskatten bara tas ut på huvudvägnätet blir en viktig faktor bakom hur kostnaden slår i vilken utsträckning man använder det skattebelagda vägnätet. Medan den långväga trafiken till stor del använder de större vägarna kommer den lokala distributionstrafiken i mindre utsträckning att nyttja det skattebelagda vägnätet. Detta kan minska de skillnader som ses i Tabell 17.

Hur en vägskatt i slutändan slår beror på hur stor skattenivån blir och på vilket vägnät skatten tas ut samt vilka kompenserande åtgärder som genomförs. Det Tabell 17 visar är att det finns vissa möjligheter att kompensera de företag vars fordon idag tankar och betalar skatt och Eurovinjett i Sverige. Ju längre man kan gå med en sådan skatteväxling desto högre kan man också sätta vägskatten. För i synnerhet tunga fordon som i liten utsträckning utnyttjar det skattebelagda vägnätet kan en sådan skatteväxling vara gynnsam. En skatteväxling som innebär att beskattningen av drivmedel minskar samtidigt som vägskatt införs på huvudvägnätet kommer dock att innebära att kostnaderna ökar för fjärrtrafiken samtidigt som t ex bygg- och anläggningsbranschen kan se sänkta transportkostnader. Att hitta en lagom nivå på både vägskatten och de kompenserade åtgärderna som nedsatt energiskatt på diesel är en balansgång för att varken orsaka för höga kostnadsökningar eller för stora kostnadsminskningar för olika segment.

De som missgynnas av en sådan skatteväxling är i huvudsak de som nyttjar utländska fordon som heller inte tankas i Sverige och därmed inte får del av sänkta drivmedels- och fordonsskatter och som i Sverige använder de större vägarna som är skattebelagda.

Hur påverkas näringslivets transportkostnader

I Trafikanalys senaste rapport över trafikens samhällsekonomiska kostnader (Trafikanalys, 2015b) diskuteras i ett av kapitlen hur en ökad internalisering av främst godstransporterna påverkar näringslivet. Ett sätt att öka internaliseringen och få godstrafiken att betala för de externa effekter som den orsakar är genom en vägskatt.

Det finns en oro för att ökade transportkostnader ska drabba i första hand den svenska råvarubaserade basindustrin som har långa transporter. Allt annat lika kommer ökade transportkostnader att försämra denna industris konkurrenskraft. På kort sikt är det uppenbart att i synnerhet transportintensiva industrier påverkas negativt av ökade transportkostnader. För dessa branscher och i synnerhet för vissa företag kommer rationaliseringar att krävas och på längre sikt är ändrad lokalisering, eventuellt utanför Sverige, ett alternativ.

Hur man genomför en förändring mot en högre internaliseringsgrad för godstransporter har dock betydelse för hur stora effekter som uppstår. Söderholm (2012) argumenterar för att en långsam implementering och långsiktiga regelverk för att möjliggöra anpassningar är viktigt när man inför eller skärper miljöpolitiska styrmedel. Vid en stegvis ökad internalisering och en vägskatt som inledningsvis kanske inte till fullo uppnår full internalisering för all trafik behöver därmed inte konsekvenserna bli så allvarliga för den transportintensiva industrin. På sikt kan också ökade transportkostnader leda fram till nya fordon och logistikupplägg som sänker kostnaden. Längre och tyngre fordon som ger en lägre transportkostnad per ton kan också komma att utnyttjas i större utsträckning.

Kring åren 2006-2007 gjordes flera analyser av hur skogsindustrin skulle påverkas av den vägskatt (km-skatt) som då utreddes av dåvarande Statens institut för kommunikationsanalys.²⁶ Generellt visades små konsekvenser totalt sett för skogsindustrin men stora effekter kunde inte uteslutas regionalt och i synnerhet för företag där vägtransportkostnader var en stor andel av produktionskostnaden. Det är dock möjligt att skogsindustrin kan övervältra en del av kostnadsökningen både på skogsägarna och på sina kunder. För skogsindustrin kan också tyngre fordon ge kraftiga kostnadsbesparingar. I det fall en vägskatt enbart tas ut på huvudvägnätet drabbas heller inte skogsindustrin av så stora kostnadsökningar till följd av en vägskatt.

I samband med Trafikanalys uppdrag att rapportera analyser av transportsektorns samhällsekonomiska kostnader gjordes 2013 en studie (Forslid, 2013) för att studera vilka effekter subventionerad infrastruktur har på Sveriges konkurrenskraft. Så länge transporternas externa effekter inte är internaliserade, genom t.ex. en vägskatt, är sektorn att betrakta som subventionerad.

Ett motiv till att subventionera transporter kan vara att lägre transportkostnader gör det möjligt att koncentrera produktionen av varor geografiskt. Om transportkostnaderna är höga måste produktionen av varor ligga nära konsumenterna. Med låga transportkostnader blir det möjligt för företag som producerar liknande varor att lokalisera sig nära varandra snarare än nära sina kunder och bilda ett industriellt kluster. Industriella kluster är förknippade med olika positiva effekter såsom teknikspridning mellan företag och det kan därför vara motiverat att föra en politik som gynnar sådan klusterbildning. I studien studerar Forslid både exportindustrin i stort och den råvaruintensiva exportindustrin specifikt. Subvention av exportindustrin leder till positiva välfärdseffekter i Sverige på bekostnad av utlandet eftersom företag då väljer att förlägga produktionen i Sverige.

²⁶ Se t ex (Hammar, 2006).

När Forslid tittar specifikt på den råvaruintensiva exportindustrin finner han att en subvention av den leder till att råvaruintensiva regioner vinner på bekostnad av de som saknar råvaror och exportmarknaderna. Slutsatsen är därför att det inte är bättre att subventionera den råvaruintensiva exportindustrin utan att det istället, för Sveriges del, är bättre med en generell subvention av exportindustrin. Detta är en även den tolkning som Trafikanalys gör (Trafikanalys, 2014b).

De branscher som skulle vara specifikt gynnsamma att subventionera är de branscher där det finns goda chanser att det uppstår stora s.k. agglomerationseffekter. Forslid identifierar fordonsindustrin som en bransch som verkar lämpa sig särskilt bra för subventioner även om råvaruintensiva industrier som skogsprodukter och metaller inte verkar vara exceptionellt dåliga.

Ökade transportkostnader genom en vägskatt ger alltså olika konsekvenser för olika branscher och även för olika företag i en och samma bransch. Hur stora konsekvenserna blir beror bland annat på:

- Hur stora vägtransportkostnaderna är i förhållande till företagets övriga kostnader.
- I vilken utsträckning som företaget gynnas av att kunna ha sin produktion långt ifrån kundmarknaderna och nära andra företag i samma bransch.
- Vilken möjlighet som finns att övervältra kostnadsökningen endera på kunder eller på underleverantörer. Här spelar det stor roll om företaget verkar på en marknad där priset sätts globalt och där det enskilda företaget därmed saknar möjlighet att påverka det pris som dess varor säljs till.
- Vilka möjligheter som finns till kompensande åtgärder, t ex i form av effektivare logistikupplägg.

I en rapport skriven på uppdrag av Naturvårdsverket (2007) analyserades ett antal klimatpolitiska styrmedels effekter på transporter och regional utveckling, inklusive vägskatt. Tre vägskattenivåer analyserades som alla tre baserades på vägskatteutredningens förslag från 2004, för en 60 tons lastbil i Euro 4-klassen som användes som typfordon motsvarar detta en vägskatt på 2,10, 2,68 respektive 3,67 kr per fordonskilometer vilket motsvarar transportkostnadsökningar på 12,5, 17 respektive 23 procent. Trots att analysen har några år på nacken finns en del insikter som fortfarande är relevanta. Transportkostnadsökningar får små effekter på produktionen i den modellbaserade analysen vilket både beror på att transporterens kostnadsandel är relativt liten (ca 5 procent) i tillverkningsindustrin och att mängden vägtransporter inte påverkar produktionen i så stor utsträckning. En kostnadsökning på 10 procent beräknas leda till en produktionsminskning på enbart 0,14 procent.

En analys uppdelat för olika branscher visar att i absoluta tal minskar produktionsvärdet mest i massa- och pappersindustrin men även elektroindustrin, jord och sten, trävaror samt livsmedelsindustrin anpassar sin produktion nedåt. I relativa tal minskar jord- och sten sitt produktionsvärde mest, men endast med 2,5 procent vid den allra högsta vägskattenivån (3,67 kr per fordonskilometer). Även för de mest känsliga branscherna blev alltså effekterna relativt modesta. Effekterna på sysselsättningen i de olika branscherna beror på om vägtransporter och arbete fungerar som substitut eller komplement till varandra. För livsmedelsindustrin beräknas sysselsättningen öka genom att produktionen av livsmedel flyttar närmare slutkonsumenterna vilket innebär ökad användning av arbetskraft men minskade vägtransporter. För pappers- och massaindustrin är däremot vägtransporter och arbetskraft komplement till varandra och minskade vägtransporter innebär i denna bransch en minskad sysselsättning.

Konsekvenser för transportpolitiken

Det huvudsakliga motivet för att införa en vägskatt är att en sådan kan få den tunga vägtrafiken att i större utsträckning än idag bära sina samhällsekonomiska kostnader. För att varje enskild transport genom en vägskatt ska möta ett pris som motsvarar den kostnad som transporten orsakar krävs dock att vägskatten både omfattar hela vägnätet och dessutom är differentierad både utifrån fordonets och infrastrukturens egenskaper. En vägskatt med så hög grad av differentiering får höga systemkostnader och det blir svårt att upprätthålla kontrollen. Vid utformningen av en vägskatt måste man därför göra en avvägning mellan ett komplext system där skattebeloppen ligger nära den verkliga marginalkostnaden och ett enklare och förmodligen billigare system där avvikelsen mellan de kostnader som en enskild transport ger upphov till och vägskatten kan vara relativt stor.

Genom att differentiera vägskatten mellan olika fordon med olika miljöegenskaper kan man dock uppnå en styrning mot minskad miljöpåverkan när det gäller luftföroreningar från den tunga trafiken. Detta är något som inte går att uppnå med energiskatten där skatten per fordonskilometer enbart påverkas av bränsleförbrukningen. Samtidigt är naturligtvis en låg bränsleförbrukning i fordonsflottan av mycket stor vikt för att minska koldioxidutsläppen. En skatteväxling från skatt på drivmedel till skatt på körsträcka minskar incitamenten för att få ner bränsleförbrukningen. Även här måste alltså en svår avvägning göras.

Det är inte bara vägtrafiken som bör betala för sina samhällsekonomiska kostnader. Denna transportpolitiska grundsten gäller även för de övriga trafikslagen. Ett hinder för att fullt ut låta banavgifterna spegla de marginalkostnader som järnvägstrafiken ger upphov till är att godstransporter på väg med dagens skattesystem inte betalar för de kostnader som de orsakar. Genom att införa en vägskatt för den tunga trafiken, i synnerhet den långväga tunga trafiken som i viss utsträckning konkurrerar med godstransporter på järnväg, kan man låta även järnvägstrafiken närma sig full internalisering.

LITTERATURFÖRTECKNING

ARENA, 2008. *Kilometerskatt för lastbilar i Sverige - Ett konceptförslag*, u.o.: Arena Rapport 2008:1.

Bálint, A., Fagerlind, H., Martinsson, J. & Holmqvist, K., 2013. *Correlation between truck combination length and injury risk*. Adelaide, Australasian College of Road Safety Conference - "A Safe System: the Road safety Discussion".

Bundesamt für Raumentwicklung, 2007. *Volkswirtschaftliche Auswirkungen der LSVA mit höherer Gewichtslimite*. [Online]

Available at:

<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/10241.pdf>

Europaparlamentet, 2011. *Directive 2011/76/EC of the European parliament and the council*. [Online]

Available at: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2011.269.01.0001.01.ENG

[Använd 12 02 2015].

Finansdepartementet, 2015. *Ytterligare skattehöjningar på vissa drivmedel*, Stockholm: Finansdepartementet.

Forslid, R., 2013. *Priset för infrastrukturanvändning och Sveriges konkurrenskraft - En rapport åt Trafikanalys*, Stockholm: Trafikanalys.

Hamilton, C., 2014. *Innovativa kontrollsystem för väg tullar*, Stockholm: ARENA.

Hammar, H., 2006. *Konsekvenser för skogsindustrin vid ett eventuellt införande av en svensk kilometerskatt*, Konjunkturinstitutet, Specialstudie Nr 10.

Naturvårdsverket, 2007. *Klimat, transporter och regioner - En studie om målkonflikter och målsynergier*, Rapport 5710.

Nilsson, J.-E. & Johansson, A., 2014. *SAMKOST - Redovisning av regeringsuppdrag kring trafikens samhällsekonomiska kostnader*, Linköping: Statens väg- och transportforskningsinstitut.

Rothstein, B., 2003. *Sociala fällor och tillitens problem*. Stockholm: SNS.

SIKA, 2007. *Differentieringsgrunder för en avståndsbaserad kilometerskatt*, SIKA PM 2007:2, Stockholm: SIKA.

Sovae, P., 2014. *Vägtransport: internationella vägtransporter och cabotage*. [Online]

Available at:

http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/sv/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.6.3.html

[Använd 20 januari 2015].

Sveriges Riksdag, 2014. *Sanktionsavgift för överträdelse av cabotagebestämmelserna*. [Online]

Available at: http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utskottens-dokument/Betankanden/201415Sanktionsavgift-for-ove_H201TU2/

[Använd 20 januari 2015].

Sveriges Åkeriföretag, 2013. *Fakta om åkerinäringen*. [Online]

Available at: http://www.akeri.se/sites/default/files/uploaded_files/fakta_sv2013.pdf

[Använd 20 januari 2015].

Söderholm, P., 2012. *Miljöpolitiska styrmedel och industrins konkurrenskraft*, Naturvårdsverket, Rapport 6506.

Trafikanalys, 2014a. *Lastbilstrafik 2013*, Trafikanalys Statistik 2014:12.

Trafikanalys, 2014b. *Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader rapport 2014*, Trafikanalys, Rapport 2014:4.

Trafikanalys, 2015a. *Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader - Bilagor 2015*, Trafikanalys, PM 2015:4.

Trafikanalys, 2015b. *Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader 2015*, Trafikanalys, Rapport 2015:4.

Trafikverket, 2014. *Trafikarbetet 2011 - Reviderad version 2014-01-03*, Trafikverket, Rapport 2014:033.

Transportarbetarförbundet, 2015. *Transportavtalet*. [Online]
Available at: <http://www.transport.se/dina-rattigheter/Ditt-kollektivavtal/540/>
[Använd 12 januari 2015].

Transportstyrelsen, 2014a. *Uppdrag att redovisa fördjupade analyser om regelefterlevnaden inom yrkestrafiken på väg*, Norrköping: Transportstyrelsen.

Transportstyrelsen, 2014b. *Konsekvenserna för Transportstyrelsen av en ,* Transportstyrelsen, Dnr TSG 2014-1487.

Vierth, I. m.fl., 2008. *Långa och tunga lastbils effekter på transportsystemet. Redovisning av regeringsuppdrag*, Statens Väg och transportforskningsinstitut, VTI Rapport 605.

BILAGA 1 - SKATTER OCH EU-RÄTT

Gunnar Rabé

Slutsats – bilaga 1

Min slutsats är att det är mycket svårt, sannolikt omöjligt, att få igenom sänkta socialavgifter för transportsektorn som kompensation för en svår konkurrenssituation. Kommissionens positiva beslut om svenska nedsatta socialavgifter, som gällde ett fåtal tjänstebranscher, lyfts fram i detta yttrande. Den slutsats som dras är dock att omständigheterna i det fallet var alltför speciella för att vara av verklig nytta för transportnäringen.

Däremot går det att sänka dieselskatten för all yrkesmässig trafik, ned till nivån för energiskattedirektivet. Likaledes borde det i vart fall teoretiskt vara möjligt att åtminstone delvis sätta ned en betald dieselskatt med en tänkt vägslitageskatt, givet att dubbelbeskattning kan visas föreligga. Regeringen uttalade för övrigt såväl i regeringsförklaringen som i budgetpropositionen, båda i oktober 2014, att en vägslitageskatt kommer att införas. Det förutsätts här att en utredning om en sådan aviserar senast i vårbudgeten 15 april 2015. I en sådan utredning skulle det vara naturligt att titta på differentieringar och därmed på statsstödsreglerna på djupet.

Allmänt om EU-rätten

Mitt huvuduppdrag har varit att göra en genomgång av vilka restriktioner och möjligheter särskilt EU-rätten ger för att skapa neutralare skatteregler för transportsektorn. En möjlighet som ska studeras är skatteväxling av vägskatter mot exempelvis sociala avgifter.

En utgångspunkt vid förändring av skatter är att förändringen inte får strida mot EUF-fördragets regler om statsstöd. Vidare måste man ta hänsyn till EU:s energiskattedirektiv till den del det är tillämpligt.

Statsstödsreglerna har funnits med i fördraget ända från början. De finns nu i artikel 107-110. Huvudsyftet med regelsystemet är att medlemsstaterna ska förhindras att ge stöd till företag i det egna landet på bekostnad av företag i andra medlemsstater.

Ett stöd kan innefatta såväl lägre skatt som återbetalning.

Ett stöd är otillåtet (oförenligt med den inre marknaden) om samtliga dessa villkor är uppfyllda:

- Stödet ges av en stat (begreppet stat omfattar här exempelvis även myndigheter)
- Stödet gynnar vissa företag eller viss produktion (alltså är selektivt)
- Stödet påverkar eller hotar att påverka konkurrensen
- Stödet påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

I praktiken är det nästan enbart selektivitetskriteriet som diskuteras på skatteområdet. De övriga kriterierna antas mer eller mindre automatiskt vara uppfyllda.

Statsstödsreglerna är synnerligen strikta. Eftersom de står i EU-fördraget hjälper det inte om samtliga medlemsländer kommer överens om en tolkning, det är alltid domstolen som avgör i slutändan. I flera fall har domstolen underkänt direktiv som beslutats i full enighet mellan medlemsstaterna.

Innan ett stöd kan införas måste det notifieras till EU-kommissionen. Notifieringskravet är en grundläggande del av statsstödssystemet. Om en notifiering inte sker, och/eller ett stöd genomförs utan förhandsgodkännande, och det i efterhand bedöms att stödet var oförenligt, måste berörda företag återbetala stödet till staten. Risken ligger alltså på företagen, trots att de agerat i enlighet med riksdagsbeslut. Detta är en grundbult i statsstödsreglerna, vilket också är starkt motiv för medlemsstaterna att inte ta strid med EU-kommissionen.

Innan en formell notifiering sker tar en medlemsstat typiskt sett upp förhandlingar med EU-kommissionen för att om inte säkerställa så ändå göra mer sannolikt att förslaget kommer att godkännas.

EU-kommissionens unika ställning har också bekräftats av EU-domstolen som formellt givit kommissionen "ett utrymme för skönsmåssig bedömning, vars utövande innebär ekonomiska och sociala bedömningar som måste göras i ett gemenskaps-sammanhang", C-169/95.

Det här gäller dock inte grundfrågan om det föreligger stöd eller inte, vilket framgår bl.a. av fallet *British Aggregates*, C-487-06.

I denna prövning har kommissionen stöd av ett antal förordningar och meddelanden. Inget av dessa är direkt tillämpligt på vägtransportsektorn. Däremot berörs sektorn av mer generella regler, som undantag för mindre belopp och ett statsstödsundantag som stadgar att medlemsstaterna har viss frihet på energiskatteområdet, alltså också för dieselskatt, givet att de tar ut miniminivåerna enligt energiskattedirektivet.

EU-domstolen och selektivitet

I det allra första fallet i EU-domstolen som rörde skatter och statsstöd, 173/73, hävdade Italien att man borde ha rätt att sänka socialavgifterna för textilindustrin eftersom socialavgifterna i Italien var märkbart högre än i de övriga medlemsstater. Domstolen fann att Italien inte hade rätt att sänka socialavgifterna för denna sektor. Fallet är inte helt relevant för transportsektorn av tekniska skäl, men förtjänar ändå att nämnas.

Viktigare är däremot ett mer modernt avgörande, C-143/99, *Adria-Wien Pipeline*, där Österrike nekades att sätta en lägre energiskattesats för tillverkningsindustrin just på den grunden att denna industri bara utgjorde en sektor av hela näringslivet. Fallet fick för övrigt betydelse för svenska företag som tvingades till återbetalning av tidigare nedsatta energiskatter.

Österrike hävdade i målet att de nedsatta energiskatter som var fråga i målet utgjorde en integrerad del av det övergripande energiskattesystemet. Det resonemanget avvisades.

Skatteväxling mot sociala avgifter

I fallet C-6/97, *Italien mot Kommissionen*, rörde frågan italienska transportföretag som fått räkna av en del av sin bränsleskatt mot bolagsskatten, med motivet att italienska dieselskatter var mycket högre än i andra EU-länder. Den åtgärden bedömdes som oförenlig med statsstödsreglerna bl.a. eftersom den satte transportföretagen i en bättre situation än andra företag som betalade den generella skatten. Dessutom fick inte utländska företag tillgång till exakt samma skattenedsättning som de inhemska.

Jag tolkar de fallen, Adria-Wien och Italien mot Kommissionen, som att utsikten att få igenom en sänkning av socialavgifterna för en viss sektor, som exempelvis åkerinäringen, är nästintill noll. Det bör betonas att fallen inte är unika, utan endast är exempel på hur EU-domstolen ser på medlemsstaternas möjligheter att kompensera sina företag för konkurrenssnedvridningar till följd av ur internationell synpunkt ovanligt höga skatter.

För tydlighets skull bör sägas att det ur statsstödssynpunkt inte görs någon skillnad mellan en sänkt skatt och en **restitution** av något slag. Man tittar på effekten av åtgärden, inte formen. Det framgår tydligt bl.a. av fallet British Aggregates, C-487/06.

Det svenska fallet med sänkta socialavgifter för delar av tjänstesektorn

I sammanhanget är det naturligt att belysa det svenska fallet med sänkt skatt för delar av tjänstesektorn. Dåvarande regering föreslog i budgetpropositionen för 2007 sänkta socialavgifter för delar av tjänstesektorn, primärt sådana sektorer där svartarbetet bedömdes vara omfattande, sektorer som konkurrerade med hemarbete eller hade en efterfrågan av relativt lågproduktiva arbetssökande.

Kommissionens preliminära bedömning i det svenska socialavgiftsfallet var den självklara att ett stöd till vissa branscher inte skulle kunna godkännas. Stödet var alltså oförenligt med den inre marknaden. Så småningom kom man i diskussionerna mellan regeringskansliets tjänstemän och EU-kommissionen fram till en lösning som innebar att de sänkta socialavgifterna bara skulle få gälla små och medelstora företag. Detta parat med att åtgärden beräknades ge en varaktig positiv sysselsättningseffekt på 17.000 personer, att svartarbetet skulle minska och att konkurrensen och handeln med företag i andra medlemsländer endast marginellt ansågs påverkas gjorde att kommissionen kunde godkänna stödet. Det bedömdes alltså fortfarande vara ett stöd, men godkändes enligt artikel 87.3 c (nuvarande 107.3 c) som säger att ett stöd kan anses vara förenligt med den inre marknaden om det underlättar utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

Kommissionen konstaterade att Sveriges ansökan visserligen inte uppfyllde kraven i Kommissionens förordning om sysselsättningsstöd, 2204/2002/EG. Däremot lyfte man fram att det i skäl 30, alltså i motiveringen till förordningen, erinras om att stödåtgärder kan vara av annat slag än de som anges i förordningen. Härfter gjorde kommissionen en långtgående skönsmässig bedömning och fann att den uppgivna inriktningen på att sänka arbetskraftskostnaderna inom vissa låglönebranscher för att motarbeta svart arbetskraft och för att öka efterfrågan på och sysselsättningen i de berörda sektorerna var av exakt den typ som avses i skäl 30.

Härefter gick man vidare med en prövning gentemot dåvarande artikel 87.3 c och fann att stödet var förenligt med fördraget eftersom sammanfattningsvis de positiva effekterna av åtgärderna var större än de negativa när det gäller faktisk och potentiell snedvridning av konkurrensen.

Min tolkning av detta är att det visar på att en regering som vill få igenom sänkta sociala avgifter för en eller flera sektorer har en mycket stark uppförsbacke. Endast i undantagsfall, och där påverkan på konkurrensen med andra länder är marginell, kan stödet tänkas tillåtas av EU-kommissionen.

I detta fall valde för övrigt regeringen av olika skäl att inte gå vidare och lagstifta om någon nedsättning av sociala avgifter, möjligen pga begränsningen till små och medelstora företag.

Jag har valt att beskriva fallet relativt utförligt, för att det på ett tydligt sett visar hur viktig kommissionens inställning är i statsstödssammanhang, men också för hur man kan resonera.

Fallet finns också med för att även om jag själv är av uppfattningen att fallet visar hur svårt det är att få igenom selektiva stöd, det kanske inte är omöjligt att andra kan dra andra slutsatser av det. Det blev trots allt ett godkännande. Om man skulle kunna visa att sänkta vägskatter, eller för den delen sänkta andra skatter, skulle ha påverkan på eventuellt svartarbete och sysselsättning just inom transportsektorn, utan att den internationella konkurrensen påverkas i nämnvärd omfattning, är det dock inte otänkbart att slutsatsen skulle kunna bli positiv.

Undantag för nedsättning som följer av skattesystemets natur och logik

I Adria-Wienmålet tar EU-domstolen upp en undantagsmöjlighet. Om nedsättningen för sektorn i fråga skulle vara en följd av det aktuella skattesystemets natur och logik, eller med en annan terminologi, systemets art och struktur, skulle den kunna vara förenlig med statsstödsreglerna.

Medlemsstaterna försöker ofta i samtal med kommissionen få igenom detta, men det är svårt. Det förekommer dock. På energiskatteområdet har Sverige i fallen NN/3A/2001 och NN/4A/2001 fått igenom att det ska anses följa av energiskattesystemets natur och logik att användning av energiprodukter både för uppvärmning och för andra ändamål undantas pga svårigheterna att göra en korrekt uppdelning, så länge produkten huvudsakligen används i industriprocessen. Egentligen borde annars produkter som används för uppvärmning beskattas till den delen.

Om vi förutsätter att ett av syftena med en vägskatt är att täcka vägtrafikens kostnader och detsamma kan anse gälla för dieselskatten så skulle man ur statsstödsynpunkt kunna hävda att det ur vägskattesystemets natur och logik borde vara så att det skulle vara tillåtet att sätta ned den skatten till den del dubbelbeskattning eventuellt sker.

Avgörandet i C-88/03, Portugal mot Kommissionen, säger att ett undantag från ett generellt system kan rättfärdigas av systemets natur och logik (art och struktur) om medlemsstaten kan visa att undantaget härrör direkt från principerna i skatten. Det är normalt när man konstruerar ett skattesystem att söka undvika dubbelbeskattning. Det skulle således eventuellt kunna hävdas att en nedsättning av en avgift (skatt) på vägslitage skulle kunna rättfärdigas om dubbelbeskattning skulle kunna visas föreligga. Däremot finns det inte i skattesystemets natur och logik någon koppling mellan exempelvis höga vägskatter och sociala avgifter.

Som ovan framhållits är det dock så att man som medlemsstat på området med natur och logik nästan helt är i händerna på den skönmässiga bedömning som görs av EU-kommissionen. För att kunna göra en ordentlig analys av detta borde ett stort antal kommissionsavgöranden gås igenom, ett synnerligen tidskrävande arbete som budgeten för det här papperet inte tillåter. Den analysen skulle vara naturlig att göra inom ramen för den utredning jag nämner i sammanfattningen, varför transportnäringsringen borde ställa krav på att en sådan analys genomförs.

Nedsättning för all yrkesmässig trafik

Energiskattedirektivet ger, ihop med gruppundantagsförordningen, en annan möjlighet.

Energiskattedirektivet 2003/96/EG artikel 5

Under förutsättning att medlemsstaterna iakttar de minimiskattenivåer som föreskrivs i detta direktiv och att dessa är förenliga med gemenskapslagstiftning får de tillämpa differentierade skattesatser under skattemyndigheternas tillsyn i följande fall:

- När de differentierade skattesatserna är direkt kopplade till produktens kvalitet.
- När de differentierade skattesatserna är baserade på kvantitativa förbrukningsnivåer av elektricitet och energiprodukter som används för uppvärmningsändamål.
- För följande användningsområden: lokal kollektivtrafik (inklusive taxibilar), avfallshantering, försvaret och den offentliga förvaltningen, personer med funktionshinder och ambulanstransporter.
- Mellan **yrkesmässig och icke-yrkesmässig** användning av energiprodukter och elektricitet enligt artiklarna 9 och 10.

Gruppundantagsförordningen 651/2014/EU artikel 44

1. Stödordningar i form av nedsättning av miljöskatter som uppfyller villkoren i rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet (1) ska anses vara förenliga med den inre marknaden i den mening som avses i artikel 107.3 i fördraget och ska undantas från anmälningsskyldigheten i artikel 108.3 i fördraget, om villkoren i denna artikel och i kapitel I är uppfyllda.

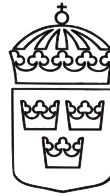
2. De som beviljas skattenedsättningen ska väljas på grundval av transparenta och objektiva kriterier och ska betala åtminstone den respektive minimiskattenivå som fastställs i direktiv 2003/96/EG.

I energiskattedirektivet föreskrivs vissa minimiskattenivåer. Givet att dessa nivåer uppfylls får medlemsstaterna enligt gruppundantagsförordningen i stort sett lagstifta hur de vill, ur statsstödssynpunkt, givet att punkt 2 ovan om objektiva och transparenta kriterier är uppfylld.

I praktiken betyder det att medlemsstaterna får sätta ned dieselskatten för all yrkesmässig trafik, ned till minimiskattenivån, bara det sker objektivt och transparent. Om det sker för de företag som betalar vägskatt eller inte är irrelevant. Däremot får man inte av det här skälet begränsa nedsättningen till svenska åkerier. Men eftersom utländska åkerier ofta tankar utomlands kanske det inte är något stort problem?

BILAGA 2 - KOMMITTÉDIREKTIV - AVSTÅNDSBASERAD VÄGSLITAGESKATT FÖR TUNGA LASTBILAR

Kommittédirektiv



Avståndsbaserad vägslitageskatt för tunga lastbilar

**Dir.
2015:47**

Beslut vid regeringssammanträde den 30 april 2015

Sammanfattning

En kommitté ska analysera hur en avståndsbaserad vägslitageskatt för tunga lastbilar kan utformas. Genom en sådan skatt kan den tunga trafiken i högre grad bära sina kostnader för samhällsekonomin. En vägslitageskatt kan även bidra till att regeringens mål om att minska miljöpåverkan från transportsektorn kan nås. En annan effekt av skatten kan vara att den bidrar till att vissa långväga godstransporter flyttas från lastbil till t.ex. tåg och sjöfart. Kommittén ska kartlägga och analysera möjliga tekniska lösningar för att hantera uttag av en avståndsbaserad vägslitageskatt för tunga lastbilar och ta fram ett förslag till modell och funktionsbeskrivning för teknisk lösning. Kommittén ska vidare ta fram förslag på hur skatteuttaget bör organiseras, analysera och klargöra ansvarsfördelningen mellan de berörda aktörerna och ta fram förslag till nödvändiga förfaranderegler. Kommittén ska även analysera och ta fram förslag på utformningen och omfattningen av skatteuttaget, inklusive skattenivåer och grunder för differentiering av skattesatser. Kommittén ska utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Samtliga analyser ska göras utifrån ett juridiskt, administrativt, tekniskt, samhällsekonomiskt, offentlig-finansiellt, transportpolitiskt, näringspolitiskt samt miljömässigt perspektiv.

Avståndsbaserade vägavgifter och vägskatter finns i vissa andra länder. Kommittén ska därför kartlägga och analysera

införda och planerade system för avståndsbaserade vägavgifter och vägskatte i andra europeiska länder i syfte att få kunskapsunderlag för bedömningen av hur en vägslitageskatt kan utformas i Sverige.

Uppdraget ska redovisas senast den 9 december 2016.

Bakgrund

I budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1 Förslag till statens budget, finansplan och skattefrågor avsnitt 6.32) anges att en utredning bör tillsättas för att utreda hur en avståndsbaserad vägslitageskatt för tunga fordon kan utformas. Vidare anges i 2015 års ekonomiska vårproposition (prop. 2014/15:100 s. 49) att regeringen har påbörjat ett arbete för att införa en avståndsbaserad vägslitageskatt.

Tidigare arbete på området

Vägrafikskatteutredningen lämnade i sitt slutbetänkande Skatt på väg (SOU 2004:63) ett utkast till förslag till kilometerskatt. Något färdigt förslag lämnades dock inte. I propositionen Moderna transporter för framtiden (prop. 2005/06:16 s. 103) anges att en kilometerskatt för tunga lastbilar kan bidra till en hållbar utveckling. Det bedömdes dock att skattens effekter för regioner och näringar samt dess detaljerade utformning måste analyseras ytterligare innan den var möjlig att genomföra. Dåvarande Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) och Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) fick därför 2006 i uppdrag av regeringen att analysera inverkan på näringar och konsekvenser härav för regioner vid införandet av en kilometerskatt för tunga fordon. Uppdraget redovisades i en SIKA rapport 2007:2 och vissa kompletterande analyser redovisades därefter i bl.a. SIKA rapport 2007:5.

Frågor om elektroniska vägtullsystem och kilometerskatt har även behandlats i betänkandena Avgifter på väg och elektroniska vägtullsystem (SOU 2012:60) och Fossilfrihet på väg (SOU 2013:84 del 2).

Det kan även nämnas att arbete kring elektroniska vägtullsystem och kilometerskatt också har bedrivits i det s.k. Arena-projektet, som sedan mitten av 2011 drivs av NetPort Karlshamn i nära samarbete med Blekinge tekniska högskola. Projektet finansieras av Transportstyrelsen, Trafikverket, Region Blekinge och Vinnova.

Gällande rätt

Eurovinjettdirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/62/EG av den 17 juni 1999 om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer (eurovinjettdirektivet) reglerar hur skatter och avgifter för bland annat användandet av vägar får utformas inom EU. Direktivet omfattar tunga godstransporter (mer än 3,5 ton). Direktivet tvingar inte medlemsstaterna att införa skatter och avgifter, men skatter och avgifter på det transeuropeiska vägnätet och på andra delar av medlemsstaternas motorvägnät måste uppfylla direktivets villkor. I direktivet anges dock att det inte påverkar medlemsstaternas rätt att tillämpa avståndsbaserade skatter på andra vägar.

Enligt direktivet får en avståndsbaserad skatt bestå av en infrastrukturkomponent och en komponent för externa effekter (eller endast en av komponenterna). Infrastrukturkomponenten ska enligt direktivet vara relaterad till kostnaderna för uppförande, drift, underhåll och utveckling av det berörda infrastrukturnätet. Komponent för externa effekter får avse kostnaderna för vissa trafikrelaterade luftföroreningar och vägtrafikrelaterat buller från den tunga trafiken. Utsläpp av koldioxid ingår inte bland de luftföroreningar som enligt direktivet kan ligga till grund för komponenten för externa effekter.

Direktivet innehåller vidare detaljerade bestämmelser om bl.a. hur avståndsbaserade skatter får tas ut, vilka kostnader som får beaktas vid uttaget och hur differentieringar får utformas.

EFC-direktivet och EETS

Uttag av skatt vid användandet av väg som baseras på elektronisk avläsning, och där utrustning installeras i fordonet, ska följa Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/52/EG av den 29 april 2004 om driftskompatibilitet mellan elektroniska vägtullsystem i gemenskapen (EFC-direktivet). I direktivet fastställs de villkor som är nödvändiga för att säkerställa driftskompatibilitet mellan elektroniska vägtullsystem inom EU. EFC-direktivet innehåller bestämmelser om en europeisk tjänst (European Electronic Toll Service, EETS) som innebär att en elektronisk betaltjänst för användandet av väg ska kunna användas i alla europeiska skatte- eller avgiftssystem. Direktivet slår fast vissa ramar för hur tjänsten ska utformas. Kommissionen har genom beslut (2009/750/EG) av den 6 oktober 2009 om definitionen av det europeiska systemet för elektroniska vägtullar och tekniska uppgifter för detta (EETS-beslutet) närmare definierat EETS-tjänsten.

Beskattning av tunga lastbilar i Sverige

Tunga lastbilar som är registrerade i Sverige betalar i dag fordonsskatt. Därutöver tas en vägavgift ut inom ramen för ett samarbete med Belgien, Danmark, Luxemburg och Nederländerna som regleras av ett mellanstatligt avtal (eurovinjettsamarbetet). Detta samarbete bygger på eurovinjettdirektivet.

Eurovinjettsamarbetet innebär att lastbilar och lastbilskombinationer med en totalvikt på minst 12 ton måste betala en tidsbaserad vägavgift. När sådan vägavgift är betald kan lastbilen köras i samtliga anslutna länder utan att lösa ny avgift. För lastbilar som är registrerade i Sverige tas vägavgiften ut som en årlig avgift tillsammans med fordonsskatten. Utländska lastbilar som använder svenska vägar, och som inte redan har betalat vägavgift i någon annat land som ingår i eurovinjettsamarbetet, betalar en särskild avgift för kortare tidsperioder.

Vid passage av vissa områden kan det även bli aktuellt med trängselskatt (Stockholm och Göteborg) och infrastrukturavgifter (t.ex. broarna vid Sundsvall och Motala).

Som framgår ovan är beskattningen av tunga godsfordon och uttag av elektroniska vägavgifter och vägsatser till viss del harmoniserade inom EU genom bl.a. eurovinjettdirektivet och EFC-direktivet. Dessa direktiv tillämpas i svensk lagstiftning bl.a. vid uttag av fordonsskatt, vägavgift för svenska respektive utländska fordon och infrastrukturavgifter. Direktiven är till den del det är relevant för dessa skatter och avgifter genomförda genom bland annat lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon, vägtrafikskattelagen (2006:227), lagen (2013:1164) om elektroniska vägtullsystem och lagen (2014:52) om infrastrukturavgifter på väg.

Uppdraget

Inledning och allmänna utgångspunkter

Införandet av en avståndsbaserad vägslitageskatt för tunga lastbilar förutsätter att ny lagstiftning tas fram. Ändringar kan även bli aktuella i befintlig lagstiftning. Kommittén ska ta fram nödvändiga författningsförslag.

Med en avståndsbaserad skatt avses här en skatt som tas ut i förhållande till den sträcka som ett fordon färdas i det vägnät som omfattas av skatten. Detta utesluter dock inte att uttaget, exempelvis beroende på utformningen av den tekniska lösningen, utgår från vägavsnitt eller vägsträckor i stället för faktiskt körda kilometer. En avståndsbaserad skatt för färd på väg benämns ibland kilometerskatt.

Ett syfte med att införa en avståndsbaserad vägslitageskatt är att den tunga trafiken i högre grad ska bära de samhällsekonomiska kostnader den orsakar, såsom exempelvis kostnader för vägslitage och utsläpp till luft (dock inte koldioxid). En avståndsbaserad skatt skulle också, beroende på utformningen, kunna öka möjligheterna till kontroll av regelefterlevnaden i stort bland de aktörer som utför tunga vägtransporter. Skatten kan även innebära ökade möjligheter att

styra mot mer miljöanpassade lastbilar. En annan effekt av skatten kan vara att den bidrar till att vissa långväga godstransporter flyttas till andra trafikslag med mindre miljöpåverkan.

Kommittén ska vid framtagandet av förslaget utgå från att en avståndsbaserad vägsлитageskatt utgör en skatt i regeringsformens mening. Vid analysen av samtliga frågeställningar ska kommittén således särskilt beakta de förutsättningar för uttag av skatt som följer av regeringsformen och de rättssäkerhetskrav som ställs vid uttag av skatt.

Ett uttag av en avståndsbaserad skatt kräver bl.a. ett tekniskt system för registrering av den sträcka som ska ligga till grund för skatteuttaget, en organisation för hantering och uppbörd av skatten, ett regelverk för förfarandet och ett kontrollsystem. Till stor del är dessa delar, som är centrala för ett fungerande skatteuttag, beroende av varandra, och hur de olika delarna närmare bör utformas måste därför bedömas samlat. Vid analysen av de olika delarna ska kommittén även beakta möjligheten att få tillgång till de uppgifter som behövs för att hantera utformningen av skatten, särskilt när det gäller utländska lastbilar.

Eurovinjettdirektivet, EFC-direktivet och kommissionens beslut (2009/750/EG) av den 6 oktober 2009 om definitionen av det europeiska systemet för elektroniska vägtullar och tekniska uppgifter för detta är centrala på området och måste beaktas vid analysen av samtliga frågeställningar. Även förenligheten med EU:s statsstödsregler och unionsrätten i övrigt ska analyseras och beaktas.

Kommittén ska vid utformningen av de olika delarna analysera och beakta närliggande skatter och avgifter samt, där detta är relevant, befintliga ekonomiska stöd inom transportsektorn. Kommittén ska även beakta att företagens administrativa börda inte bör öka mer än nödvändigt.

Samtliga frågeställningar ska analyseras ur ett juridiskt, administrativt, tekniskt, samhällsekonomiskt, offentlig-finansiellt, transportpolitiskt, näringspolitiskt och miljömässigt perspektiv.

I kommitténs uppdrag ingår även att kartlägga och analysera införda och planerade avståndsbaserade vägavgifter och vägskatter i andra europeiska länder i syfte att få kunskapsunderlag för bedömningen av hur en vägslitageskatt bör utformas i Sverige. I det sammanhanget ska särskilt dessa länders tekniska och juridiska system för uttag och kontroll av avståndsbaserade vägavgifter och vägskatter analyseras. Kommittén ska även analysera om något av systemen går att överföra i stort till svenska förhållanden, om detta bedöms lämpligt och om det tidsmässigt eller kostnadmässigt kan underlätta ett införande av vägslitageskatt i Sverige. Även de fall där arbetet med att ta fram avståndsbaserade avgifter eller skatter har lagts ned eller ännu inte nått fram kan vara av intresse att analysera.

Omfattningen av skatteuttaget

I Vägtrafikskatteutredningens betänkande Skatt på väg (SOU 2004:63 s. 437) föreslogs att ett kilometerskattesystem skulle omfatta samtliga gator och vägar som har statligt eller kommunalt huvudmannaskap samt de gator och vägar inom detaljplanelagt område där kommunen bestämt att det ska vara enskilt huvudmannaskap (t. ex. gator och vägar i tätort). I de andra länder där avståndsbaserade vägskatter har införts, omfattar skatteuttaget i de flesta fall mer begränsade delar av vägnätet än vad som följer av förslaget från SOU 2004:63.

Kommittén ska bedöma och lämna förslag på vilken del av vägnätet som bör omfattas av en vägslitageskatt. Som en del av bedömningen ska kommittén analysera frågan om avledning av trafik, dvs. att föraren väljer en icke skattebelagd väg för att undvika vägslitageskatt. Kommittén ska analysera hur olika föreslagna avgränsningar av det skattebelagda vägnätet påverkar risken för avledning av trafik på icke skattebelagda vägar och vilka effekter en sådan avledning medför.

Kommittén ska även särskilt analysera om det finns anledning att inledningsvis begränsa systemet till en mindre del av vägnätet än vad som följer av bedömningen ovan för att vinna tid med införandet och acceptans för systemet. Om

systemet på sådant sätt inledningsvis begränsas till en mindre del av vägnätet, bör den tekniska och administrativa lösning som föreslås ge möjlighet till en utvidgning på sikt.

Vägsplitageskatten ska endast omfatta tunga lastbilar. Såväl svenskregistrerade som utlandsregistrerade lastbilar ska omfattas av skatten. Eurovinjettdirektivet omfattar motorfordon eller ledade fordonskombinationer avsedda eller använda för godstransporter på väg med en högsta tillåten bruttovikt av mer än 3,5 ton. Även om detta bör utgöra en utgångspunkt för analysen av vilka lastbilar som ska omfattas av skatten kan det finnas anledning att undanta vissa grupper av tunga lastbilar från vägsplitageskatt. Det kan exempelvis vara fråga om sådana fordon som nämns i 6 § lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon, såsom lastbilar som används av Försvarsmakten, Polismyndigheten eller räddningstjänsten. Kommittén ska analysera och ta fram förslag på vilka tunga lastbilar som bör omfattas av respektive undantas från vägsplitageskatt. Kommittén bör även analysera och beakta de praktiska möjligheterna att inhämta de uppgifter som behövs för att hantera undantagen, exempelvis från vägtrafikregistret eller motsvarande utländska register.

Skattenivåer och differentiering

Av eurovinjettdirektivet följer att en avståndsbaserad vägskatt kan bestå av en infrastrukturkomponent och en komponent för externa effekter. Eurovinjettdirektivet innehåller relativt detaljerade bestämmelser om hur skatteuttaget får utformas, vilka kostnader som får ingå i underlaget och vilka differentieringar som får göras. Kommitténs förslag till utformning av vägsplitageskatten ska utgå från de förutsättningar som följer av eurovinjettdirektivet. Inom den ram som eurovinjettdirektivet uppställer ska kommittén lämna förslag på vilka kostnader som vägsplitageskatten bör baseras på samt lämpliga skattenivåer och differentieringsgrunder. Utgångspunkten vid framtagandet av dessa förslag bör vara att åtminstone beakta dels marginalkostnader för vägsplitage (vilka kan vara beroende av bl.a. fordonets vikt och antal hjulaxlar),

dels marginalkostnader för luftföroreningar (utom koldioxid). Därmed kan skatten styra mot mer miljöanpassade lastbilar. I arbetet med att föreslå skattenivåer och differentieringsgrunder ska kommittén ta hänsyn till befintlig kunskap och forskning på området, såsom effekterna av och marginalkostnaderna för t.ex. vägsitage, luftföroreningar och andra externa effekter.

Kommittén ska överväga frågan om geografisk differentiering av skatten, och det tekniska system som väljs bör åtminstone klara av att hantera en enklare geografisk differentiering av skatten, t.ex. en differentiering mellan vägar i tätort respektive landsbygd. Under förutsättning att det är möjligt med hänsyn till eurovinjettdirektivets krav och andra begränsningar, till exempel i form av vilket tekniskt system som bedöms lämpligt, kan fler externa effekter (t.ex. buller) beaktas eller en mer utvecklad differentiering av skatten (t.ex. efter tid) övervägas.

Teknisk lösning

För att en avståndsbaserad vägsitageskatt ska kunna hanteras måste uppgifter samlas in som kan ligga till grund för skatteuttaget. Vidare måste betalning, administration och kontroll kunna hanteras praktiskt av de berörda aktörerna. Detta innebär att tekniska lösningar för att hantera dessa funktioner måste tas fram.

Kommittén ska kartlägga och analysera de tekniska lösningar som skulle kunna vara aktuella för ett uttag av vägsitageskatt. En av utgångspunkterna ska vara att fordonet ska kunna passera det skattebelagda området utan att behöva stanna. EFC-direktivet innebär att system för avståndsbaserade vägsatser som tas ut elektroniskt och där utrustning installeras i fordonet ska utgå från satellitbaserad positionsbestämning eller mobilkommunikation enligt GSM/GPRS-standarden eller 5,8 GHz mikrovågor. De nuvarande systemen för uttag av trängselskatt och infrastrukturavgifter där fordonets registreringsskylt fotograferas omfattas däremot inte av EFC-direktivet. Det måste särskilt beaktas att de tekniska lösningarna

ska uppfylla de juridiska krav som ställs för att de ska kunna ligga till grund för skatteuttag.

Kommittén ska vidare bedöma behovet av tekniska lösningar i andra delar av förfarandet och vid behov kartlägga möjliga lösningar. Det kan exempelvis gälla överföring av uppgifter mellan olika aktörer, betalning av skatt och kontroll.

Kommittén ska ta fram ett förslag till modell och funktionsbeskrivning för teknisk lösning.

Organisation av skatteuttaget och ansvarsfördelning

Frågan om hur uttaget av skatt ska organiseras praktiskt och juridiskt är nära kopplad till val och utformning av tekniska system. I detta ligger sådant som vilka aktörer som bör vara involverade i hanteringen av skatten och vilka uppgifter de bör ha. EFC-direktivet och EETS utgår från en modell där användaren eller den skattskyldige tecknar ett avtal med en betalningsförmedlare som hanterar betalningen av skatten eller avgiften till rätt mottagare i de olika medlemsstaterna inom EU. Den valda organisationen av skatteuttaget måste ha möjlighet att hantera kravet på EETS-kompatibilitet. I många av de EU-länder som har infört avståndsbaserade vägavgifter eller vägskatter har vidare delar av verksamheten överlåtits till en från myndigheterna fristående aktör.

Kommittén ska ta fram ett förslag till organisation av skatteuttaget som täcker in samtliga moment som ingår i hanteringen av vägslitageskatten. Det gäller bl.a. uttag och betalning, framtagande och tillhandahållande av teknisk utrustning och kontroll. Skatteverket ska vara beskattningsmyndighet på samma sätt som gäller enligt bl.a. lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon och lagen (2004:629) om trängselskatt. För organisationen i övrigt ska kommittén överväga lämpliga lösningar. Vid analysen ska närliggande skatter och avgifter beaktas, liksom hur dessa har fungerat. Det kan finnas anledning att överväga om det finns möjligheter att samordna hanteringen med Transportstyrelsens hantering av trängselskatt och infrastrukturavgifter.

Kommittén ska analysera och klargöra ansvarsfördelningen mellan de olika aktörerna som berörs av vägslitageskatten, såsom exempelvis myndigheterna, eventuella privata aktörer och de skattskyldiga.

Förfaranderegler

Uttag av en vägslitageskatt förutsätter en ny lag om skatteuttaget med bestämmelser om förfarandet vid uttag och betalning av skatten, omprövningar, sanktioner m.m. Kommittén ska analysera och ta fram förslag till hur förfarandet bör utformas.

En grundläggande fråga är om förfarandet bör vara uppbyggt kring att den skattskyldige lämnar in underlag för skatteuttaget, t.ex. genom en deklarationsskyldighet eller om beslut om skatt bör fattas av myndigheten utifrån avläsning genom det tekniska systemet, såsom t.ex. trängselskatten. Detta påverkar i stor utsträckning övriga förfarandefrågor och är nära kopplat till överväganden kring teknisk lösning, organisation av skatteuttaget, ansvarsfördelning och kontroll.

När det gäller själva skatteuttaget måste överväganden göras kring bl.a. skattskyldighet, t.ex. vem som är skattskyldig och vad som utlöser skattskyldigheten, och vad ett skattebeslut bör avse, exempelvis en färd eller samtliga sträckor under viss längre eller kortare tidsperiod. Det är vid dessa överväganden viktigt att beakta att skattskyldigheten bör vara enkel att bedöma både för den enskilde och för Skatteverket. När det gäller betalning av skatten uppkommer ett antal frågor kring behov av säkerheter för betalning av skatt, tidpunkt för betalning, betalningsmetoder, indrivning m.m.

Kommittén måste även analysera frågor om möjligheter att begära omprövning av och överklaga beslut och hanteringen i domstol. Till förfaranderegler hör även bestämmelser om verkställighet. Kommittén bör särskilt beakta att andelen utländska lastbilar som ska betala vägslitageskatt kan antas vara betydande.

Kommittén ska vidare analysera behovet av sanktioner. I detta ligger att analysera i vilka situationer sanktioner bör vara

aktuella. Detta påverkas av bl.a. utformningen av tekniska system, organisation av skatteuttaget och vald lösning för förfarandet. Situationer som skulle kunna vara aktuella är, beroende på lösning, att lastbilen körs utan nödvändig teknisk utrustning eller med icke-fungerande eller manipulerad teknisk utrustning, att eventuell deklaration inte lämnas eller att betalning inte görs eller görs för sent. Kommittén ska analysera såväl behovet för den myndighet som ska ta ut skatten att ha möjlighet till administrativa sanktioner i form av exempelvis tilläggsavgifter som behovet av att i samband med kontroller av lastbilar ute i vägnätet kunna besluta om sanktioner vid påträffade oegentligheter i form av exempelvis sanktionsavgifter. Kommittén ska även överväga behovet av att kunna ålägga sanktioner direkt på plats och behovet av att kunna besluta om att ett fordon inte får fortsätta färden i avvaktan på betalning.

När det gäller andra avgifter och skatter på trafikområdet finns vissa möjligheter att besluta om användningsförbud och i förlängningen avskyltning av fordon. Kommittén ska analysera om sådana åtgärder även bör finnas för vägslitageskatten. Kommittén får även överväga behovet av straffrättsliga bestämmelser.

Kommittén ska vid analyserna beakta förbudet mot dubbelprövning i art. 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

Kommittén ska vid utformningen av förslagen beakta de förfaranderegler som i dag finns för andra skatter och avgifter på trafikområdet, såsom fordonsskatt, trängselskatt, infrastrukturavgifter och den nuvarande tidsbaserade vägavgiften. Särskilt när det gäller sanktioner och påföljder kan det även finnas anledning att beakta andra bestämmelser på trafikområdet, såsom regler om maximilaster, cabotage och kör- och vilotider.

Kontrollaspekter

En väl fungerande kontroll av att skyldigheten att betala skatt fullgörs för samtliga lastbilar som omfattas av vägslitageskatten

är en viktig förutsättning för att konkurrens inom åkerinäringen ska ske på lika villkor. Kommittén ska analysera och ta fram förslag till hur förfarandet för kontroll bör utformas.

Ett kontrollsystem kan innehålla olika delar såsom tekniska kontrollsystem (exempelvis olika former av tekniska avläsningar eller varningssignaler om att teknisk utrustning inte fungerar) och fysiska kontroller hos aktörer (exempelvis genom revision) eller längs vägkanten. Utformningen av förfarandet för kontroll är nära kopplad till såväl den tekniska lösningen som till hur skatteuttaget organiseras och förfarandebestämmelserna utformas.

Den fysiska kontrollen vid vägkanten av den nuvarande tidsbaserade vägavgiften för utlandsregistrerade lastbilar görs av Polismyndigheten. Uppgift om huruvida avgift är betald eller inte för ett visst fordon kan då hämtas in från en central databas inom eurovinjettsamarbetet. Beroende på den valda tekniska lösningen och hur förfaranderegler och organisation har utformats, exempelvis när det gäller vem som har ansvar för att teknisk utrustning finns och fungerar korrekt, att eventuellt uppgiftslämnande fullgörs och att betalning sker, kommer kontrollen vid vägkanten att se olika ut. Det är dock mycket som talar för att fler aspekter kommer att behöva kontrolleras vid en vägslitageskatt. Det kan vara fråga om att konstatera om en eventuell godkänd teknisk utrustning alls finns i fordonet och att kontrollera om den fungerar, exempelvis att den inte är trasig eller manipulerad och att dess uppgift om fordonets position överensstämmer med verkligheten.

Kommittén ska analysera vilka former av kontroll som är lämpliga för vägslitageskatten och hur dessa kan samverka. Kommittén ska särskilt analysera ansvarsfördelningen mellan de olika aktörer som är aktuella. Detta kan exempelvis avse vilka myndigheter som får genomföra fysiska kontroller, hos aktörer eller vid vägkanten, vilken roll eventuella privata aktörer har när det gäller kontrollen och förares och skattskyldigas ansvar. Kommittén ska även analysera vilka befogenheter berörda myndigheter bör ha. Kommittén bör särskilt beakta att det även ska vara möjligt att ha en tillfredsställande kontroll av utländska fordon.

Utformningen av kontrollen kan ha stor påverkan på de totala investerings- och driftskostnaderna för vägslitageskatten. Kommittén ska beakta detta vid utformningen av såväl systemet som helhet som förfarandet för kontroll.

Kommittén ska vid utformningen av förslagen beakta de bestämmelser om kontroll som i dag finns i andra författningar på trafikområdet. Kommittén ska även överväga om det är möjligt att vid införandet av vägslitageskatten uppnå samordningsvinster i förhållande till kontrollen av andra bestämmelser avseende tunga lastbilar, såsom t.ex. kör- och vilotider, maximilaster och cabotage.

Färd på skattepliktig väg vid enstaka tillfällen

För att ett system med vägslitageskatt ska fungera måste det kunna hantera även en sådan åkare som endast vid enstaka tillfällen färdas på skattepliktiga vägar. Kommittén ska därför särskilt analysera hur det föreslagna systemet för vägslitageskatt bör tillämpas för de åkare som endast vid enstaka tillfällen färdas på skattepliktiga vägar i Sverige. I detta ligger även att analysera om det finns behov av att i någon del införa särskilda lösningar för dessa åkare. Detta skulle exempelvis kunna innebära möjligheter att tillfälligt låna teknisk utrustning eller tillhandahållande av särskilda betallosningar.

Integritet och personuppgifter

En avståndsberäknad vägslitageskatt förutsätter en omfattande insamling av uppgifter bl.a. om hur den aktuella lastbilen har färdats. Detta kan innebära att information kan utläsas om bl.a. chaufförens förflyttningar. Kommittén ska vid analysen av samtliga frågeställningar särskilt beakta skyddet av den personliga integriteten och de krav på skydd av personuppgifter som följer av bl.a. det s.k. dataskyddsdirektivet (direktiv 95/46/EG) och personuppgiftslagen (1998:204). Kommittén ska vidare analysera om befintlig sekretessreglering omfattar de uppgifter som kan behöva skyddas av sekretess. Om så inte bedöms vara fallet ska kommittén föreslå de ändringar som anses nödvändiga.

Förhållandet till befintliga skatter och avgifter för passage av vissa vägavsnitt

Eurovinjettdirektivets bestämmelser anger ramarna för uttag av skatter och avgifter på väg för tunga lastbilar. Redan i dag tas skatter och avgifter ut vid passage av vissa städer och broar genom trängselskatt och infrastrukturavgifter. Kommittén ska analysera och beakta i vilken mån möjligheten att ta ut vägslitageskatt begränsas av dessa befintliga skatter och avgifter. Utgångspunkten ska vara att trängselskatten och infrastrukturavgifterna även fortsättningsvis ska tas ut med oförändrade villkor. Regeringen lämnade den 18 december 2014 ett uppdrag till Skatteverket att bl.a. bedöma förutsättningarna för att ta ut trängselskatt med användning av transponder och förutsättningarna för att införa en internetbaserad betalningslösning. Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2015 i fråga om transpondrar, respektive 31 oktober 2015 i fråga om internetbaserad betalningslösning. Kommittén ska vid utformningen av förslaget till vägslitageskatt beakta vad som framkommit vid redovisningen av detta uppdrag.

Som framgått ovan måste ett system för uttag av vägslitageskatt vara förenligt med EFC-direktivet, dvs. vara kompatibelt med EETS, om sådan teknisk lösning väljs som omfattas av direktivet. Kommittén bör därutöver sträva efter att systemet för uttag av vägslitageskatt ska vara kompatibelt med det system som tagits fram av det nordiska samarbetet för interoperabla vägavgiftssystem (Easy Go).

Ändringar av närliggande författningar

EFC-direktivet och beslutet om EETS är genomförda i svensk lagstiftning genom lagen (2013:1164) om elektroniska vägtullsystem. Lagen omfattar såväl skatter som avgifter. Eurovinjettdirektivet är, när det gäller stora delar av de bestämmelser som blir aktuella för vägslitageskatten, genomfört i svensk lagstiftning genom lagen (2014:52) om infrastrukturavgifter på väg. Kommittén ska analysera om det finns behov av följdändringar av dessa lagstiftningar, och

tillhörande förordningar, med anledning av förslaget till vägslitageskatt.

Svensk- och utlandsregistrerade tunga lastbilar över 12 ton betalar i dag tidsbaserad vägavgift genom fordonsskatten respektive genom det s.k. eurovinjettsamarbetet. Eurovinjettdirektivet tillåter inte, som huvudregel, att avståndsbaserade och tidsbaserade skatter eller avgifter tas ut för samma vägnät. Den nuvarande tidsbaserade vägavgiften kan därmed inte kvarstå där vägslitageskatt tas ut. Vägavgiften ingår, för svenska lastbilar, i fordonsskatten. Kommittén ska därför analysera och föreslå nödvändiga följdändringar av bestämmelserna om vägavgift och fordonsskatt med anledning av vägslitageskatten.

Genomförande av utredningens förslag

Ett genomförande av en vägslitageskatt kan, beroende på utformning, antas omfatta ett flertal moment såsom t.ex. lagstiftning, framtagande av tekniska specifikationer och föreskrifter, upphandling, framtagande av tekniska system och utrustning, installation och testkörning, samt ett stort antal olika aktörer. För att underlätta ett snabbt och smidigt införande av vägslitageskatt ska kommittén analysera och lämna förslag på hur genomförandeprocessen skulle kunna hanteras praktiskt. I detta kan t.ex. ingå förslag kring hur de olika aktörernas arbete kan samordnas, tidsmässigt och innehållsmässigt.

Konsekvensbeskrivningar

En konsekvensbeskrivning ska göras av förslagen som omfattar de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslagen.

Kommittén ska särskilt belysa

- förslagens effekter på de administrativa kostnaderna och andra fullgörandekostnader för företagen samt övriga effekter för företag,
- förslagens effekter för små- och medelstora företag,
- förslagens effekter för olika sektorer och regioner i Sverige, däribland särskilt skogsindustrin,

- miljömässiga effekter, inklusive klimatutsläpp, däribland bedömningar om förslagets effekt på överflyttning till andra transportslag,
- trafikmässiga effekter, såsom påverkan på trafikflöden och vägslitage,
- förhållandet till de transportpolitiska målen,
- de administrativa och ekonomiska konsekvenserna för Skatteverket och andra berörda myndigheter samt finansiering av dessa,
- effekter för domstolarna, och
- offentligfinansiella effekter, inklusive intäkter från skatten och kostnader för installation och drift av systemet inklusive kontrollförfarandet.

Samråd och redovisning av uppdraget

Samråd ska ske med Skatteverket, Transportstyrelsen, Trafikverket, Trafikanalys, Polismyndigheten och andra berörda myndigheter.

Uppdraget ska redovisas senast den 9 december 2016.

(Finansdepartementet)