



Kommittédirektiv

Elvägar

Beslut vid regeringssammanträde den 14 oktober 2020.

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera och föreslå hur en reglering av elvägar kan utformas och hur drift och underhåll av elvägar kan finansieras.

Utgångspunkten för utredarens arbete ska vara att väghållaren ansvarar för uppförande, drift och underhåll av infrastrukturen för elvägar och att kostnaden för drift och underhåll av infrastrukturen helt eller delvis ska finansieras genom avgifter från dem som använder el på elvägen. Utredaren ska utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2021.

Bakgrund

Mål för transportpolitiken

Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhälls-ekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Riksdagen beslutade 2017 om ett klimatpolitiskt ramverk, som bland annat innefattar det långsiktiga klimatmålet att Sverige senast 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp (prop. 2016/17:146, bet. 2016/17:MJU24, rskr. 2016/17:320). Ramverket innehåller vidare ett klimatmål för transportsektorn, som innebär att växthusgasutsläppen från inrikes transporter (exklusive luftfart) ska minska med minst 70 procent till 2030 jämfört med 2010. Regeringen har därefter beslutat att klimatmålet för

transportsektorn även ska utgöra ett transportpolitiskt etappmål (prop. 2019/20:1).

Elektrifiering på transportområdet

För att ställa om till fossilfria transporter behöver åtgärder vidtas på flera plan. Regeringen beslutade den 17 december 2019 om en klimatpolitisk handlingsplan. Där utvecklas inriktningen för arbetet med att nå transportsektorns klimatmål till 2030 och det långsiktiga klimatmålet till 2045 (prop. 2019/20:65). Regeringen bedömer att elektrifieringen av vägtransporter är en viktig del för att sektorns klimatmål ska kunna nås.

Det finns möjligheter att ansöka om stöd för att bygga ut statisk laddinfrastruktur både för privat laddning, exempelvis hemma eller vid arbetsplatser, och för publik laddning. Regeringen har beslutat att ett nytt stöd ska införas så att statisk laddinfrastruktur för snabbbladdning längs större vägar ska byggas även på de sträckor där det inte är företagsekonomiskt lönsamt, men där det behövs för att nå en fullgod täckning i hela landet. Därutöver har regeringen beslutat att en klimatpremie för bland annat ellastbilar, elbussar och arbetsmaskiner som drivs av el ska införas och att en elektrifieringskommission ska tillsättas för att påskynda arbetet med elektrifiering av de tunga vägtransporterna och transportsektorn som helhet (prop. 2019/20:1). Regeringen kommer även att ta fram en nationell strategi för elektrifiering, där elektrifieringens betydelse för att nå fossiloberoende i transportsystemet kommer att vara en viktig del.

I den nationella godstransportstrategin ”Effektiva, kapacitetsstarka och hållbara godstransporter – en nationell godstransportstrategi” framgår att regeringen bedömer att elvägar kan bidra till att effektivisera godstransporterna och minska utsläppen av växthusgaser och luftföroreningar (dnr N2018/03939/TS). Regeringen uppdrog 2017 åt Trafikverket att utreda förutsättningarna för att elvägar på sikt ska kunna vara en del av det svenska transportsystemet (dnr N2017/06217/TS). Trafikverket redovisade därefter en nationell färdplan för elvägar (TRV 2017-11-29).

Inom ramen för Trafikverkets arbete med forskning och innovation tas demonstrationsanläggningar för elvägar fram. Syftet är att få kunskap om användande, byggande, drift och underhåll av elvägar. På Europaväg 16 utanför Sandviken har Region Gävleborg testat en konduktiv teknik med strömavtagare som matar ner strömmen från en luftledning. På väg 893

mellan Arlanda och godsterminalen i Rosersberg testar Rosersbergs Utvecklings AB en konduktiv teknik med en elskena i vägbanan som laddar fordonen under färd. Två nya demonstrationssträckor har uppförts under våren 2020. Konsortiet Smartroad Gotland demonstrerar en induktiv teknik för såväl gods som kollektivtrafik på en sträcka mellan Visby och Visbys flygplats. Innovation Skåne AB demonstrerar en konduktiv lösning för kollektivtrafik i Lund, under namnet Elväg Syd. I demonstrationsprojektet ingår även trådlös kommunikation mellan väg och fordon, en automatiserad betalningsmodell och en säkerhetslösning.

Genom fastställelsen av den nationella planen för transportinfrastrukturen för perioden 2018–2029 (dnr N2018/03462/TIF) beslutade regeringen att Trafikverket under planperioden ska bygga och driftsätta en elväg som en pilotsträcka. Trafikverket tar nu fram vägplaner för en elväg på Europaväg 20 på sträckan Hallsberg–Örebro och väg 73 på sträckan Nynäshamn–Västerhaninge. Samtidigt genomför Trafikverket fördjupade studier kring förutsättningar för att anlägga elväg, som exempelvis krafttillförsel och teknik.

Digitalisering och digital innovation

Regeringen beslutade 2017 en digitaliseringsstrategi som anger inriktningen för regeringens digitaliseringspolitik, som är ett hållbart digitaliserat Sverige (dnr N2017/03643/D). Det övergripande målet för digitaliseringspolitiken är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringsens möjligheter. Ett digitalt teknikområde som utvecklas snabbt är artificiell intelligens (AI). Regeringen har därför tagit fram en nationell inriktning för AI, i vilken det framgår att behovet av digital infrastruktur ska beaktas så att de möjligheter som AI ger kan tas tillvara.

Arbetet behöver fortsätta med att tillgängliggöra data som kan utgöra en samlad infrastruktur för att använda AI på områden där detta tillför nytta. Regeringen beslutade 2018 att tillsätta en kommitté för samordnad och accelererad policyutveckling kopplad till den fjärde industriella revolutionens teknologier (dir. 2018:85). Kommittén har tagit namnet Kommittén för teknologisk innovation och etik (Komet). Den arbetar för att skapa goda förutsättningar för innovation och ökad konkurrenskraft samtidigt som utvecklingen och spridningen av ny teknik sker tryggt, säkert och med ett långsiktigt samhällsperspektiv.

I juni 2017 beslutade regeringen om en nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet (Skr. 2016/17:213). Huvudsyftena med strategin är att bidra till att skapa långsiktiga förutsättningar för samhällets aktörer att arbeta effektivt med informations- och cybersäkerhet samt att höja medvetenheten och kunskapen i hela samhället. Strategin omfattar därmed hela samhället, det vill säga statliga myndigheter, kommuner och regioner, företag, organisationer och privatpersoner.

Behovet av en utredning

För att den tunga godstrafiken ska kunna elektrifieras i större skala bedömer regeringen att överföring av el till fordon under färd behöver möjliggöras.

Regeringen har beslutat att inrätta en Elektrifieringskommission med uppdrag att påskynda elektrifieringen av transportsektorn (dnr I2020/02592). Elektrifieringskommissionen ska bland annat bidra till att påskynda investeringar i elvägar, belysa finansieringsfrågor, belysa hur el snabbt kan dras fram till väg samt effekter på elförsörjningen av att godstrafiken ställer om.

Regeringen har därutöver uppdragit åt Trafikverket m.fl. att inleda planering för en utbyggnad av elvägar längs det statliga vägnätet med det övergripande syftet att kraftigt minska utsläppen från tung vägtrafik så att klimatmålen och de transportpolitiska målen kan nås (dnr I2020/02590). Uppdraget innebär att Trafikverket ska upprätta ett förslag till en plan för samhällsekonomiskt lönsam elektrifiering av delar av det statliga vägnätet fram till 2030 och med sikte på 2040. Vidare ska Trafikverket analysera var och till vilka elnät vägelen kan anslutas. Trafikverket ska därutöver redovisa bland annat trafikprognoser för de fordon som väntas använda elen på vägarna och kostnadsberäkningar för utbyggnad av elvägar till 2033 och 2037. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet) senast den 1 februari 2021.

I dagsläget saknas regelverk för elvägar och det finns oklarheter kring om och hur befintlig lagstiftning, exempelvis väglagen (1971:948) och ellagen (1997:857), kan tillämpas för elvägar. Det saknas även regler för uttag av brukaravgifter, mätning av elanvändning och debitering av kostnader för den el som används på elvägen. För att möjliggöra byggandet av elvägar behöver nödvändiga författningsförslag tas fram i dessa avseenden.

Denna utredning, Trafikverkets uppdrag att planera för en utbyggnad av elvägar och Elektrifieringskommissionen kompletterar varandra. Då denna utredning, Trafikverkets arbete med elvägar och Elektrifieringskommissionen samtidigt har många gemensamma utvecklingsområden är det viktigt att de har en nära dialog med varandra. Regeringen har därför beslutat att den särskilda utredare som ges i uppdrag att analysera och föreslå hur en reglering av elvägar kan utformas och hur drift och underhåll av elvägar kan finansieras ska ingå i kommissionen.

Utredarens uppdrag

Det övergripande uppdraget att föreslå en reglering av elvägar

En utgångspunkt ska vara att utbyggnad, vidareutveckling, drift och underhåll av statliga elvägar är ett statligt åtagande på samma sätt som ansvaret för annan statlig transportinfrastruktur. En ytterligare utgångspunkt ska vara att brukaravgifter ska tas ut för de fordon som använder el på en elväg. Vidare ska en utgångspunkt vara att elvägar är undantagna från koncessionsplikt enligt ellagen (1997:857).

Utvecklingen av elvägar internationellt ska beaktas, däribland Sveriges pågående samarbete med Tyskland och Frankrike inom ramen för Sveriges innovationspartnerskap (dnr I2019/02362/US och N2017/06217/TS). Vidare ska standardiseringsarbete på EU-nivå och på internationell nivå som kan påverka elvägar, exempelvis arbetet inom de europeiska standardiseringsorganisationerna, Cen Cenelec och Etsi, beaktas.

Samtliga analyser och förslag ska utgå ifrån att olika typer av elvägsteknik kan komma att användas. Målsättningen ska vara att de författningsförslag som lämnas blir funktionsbaserade. Att en regel är funktionsbaserad innebär att regeln talar om vad som ska uppnås, men inte hur det ska uppnås. Det medför att det kan finnas flera olika lösningar för att uppfylla regeln.

Utredaren ska därför

- analysera och beakta utvecklingen av elvägar internationellt, och
- lämna författningsförslag som bedöms nödvändiga för att möjliggöra byggande av elvägar och brukarfinansiering av drift och underhåll av elvägar i Sverige.

Definition och ansvarsfördelning

Vad som utgör en väg framgår av väglagen (1971:948), vad som utgör en elektrisk anläggning framgår av elsäkerhetslagen (2016:732) och ellagen (1997:857) och vad som utgör nätverksamhet framgår av ellagen. I elsäkerhetsförordningen (2017:218) anges hur begreppet elväg används i den förordningen. Det behöver dock analyseras och klargöras hur en elväg ska definieras i den lagstiftning som föreslås och hur elvägar förhåller sig till den befintliga regleringen av vägar, elektriska anläggningar, elnät och elmarknad. Är till exempel den elektriska anläggning som vägen kompletterats med att anse som en väganordning? Vad som anses vara en väganordning har betydelse till exempel för om mark kan tas i anspråk med vägrätt och därmed vem som ska betala för marken, för hur vägområdet avgränsas och för vilken myndighet som ansvarar för tillståndsgivning. Enligt väglagen ansvarar väghållaren för byggande och drift av en väg. Enligt ellagen ansvarar innehavaren av en nätkoncession för de elanläggningar som krävs för att bedriva nätkoncessionen. Enligt elsäkerhetslagen ansvarar innehavaren av en elanläggning för denna. I fråga om elvägar behöver det klargöras hur ansvarsfördelningen ska se ut mellan väghållare och nätägare.

Utredaren ska därför

- föreslå hur en elväg ska definieras,
- analysera i vilken utsträckning elvägar behöver regleras särskilt och hur den regleringen i så fall bör förhålla sig till befintlig reglering av vägar, elektriska anläggningar, elnät och elmarknad,
- analysera och vid behov föreslå klargöranden av ansvarsfördelningen mellan väghållare och nätägare i fråga om elvägar, och
- ta fram nödvändiga författningsförslag.

Finansiering och avgiftsuttag

Utredaren ska analysera hur en brukaravgift, inom den ram som EU-rätten sätter, ska kunna tas ut för de fordon som använder el på en elväg, samt vilka kostnader som bör utgöra underlag för avgiften. Utgångspunkten är att investeringar i transportinfrastrukturen för väg i regel sker med anslag på statens budget. Vid utformningen av en beräkningsmodell för brukaravgiften bör följande beaktas: statens kostnader för drift och underhåll, betalningsviljan hos brukare av en elväg över tid och möjligheterna till en snabb och samhällsekonomiskt effektiv elektrifiering av transportsystemet som bidrar till att klimatmålen nås.

För uttag av brukaravgifter krävs en metod för att beräkna den kostnad för drift och underhåll som brukaravgiften ska täcka. Utöver brukaravgiften ska brukaren betala för det drivmedel som används. För att brukaren ska kunna betala för det drivmedel som används vid färd på elvägen krävs det ett effektivt system för att mäta vem som har använt el och hur mycket el som respektive fordon har använt. Vad avser både brukaravgifter och debitering av kostnader för drivmedel som används på elvägen krävs ett regelverk för förfarandet och ett system för tillträdeskontroll. Dessa delar, som är centrala för ett fungerande avgiftssystem, är i stor utsträckning beroende av varandra. Hur de olika delarna närmare bör utformas bör därför bedömas samlat.

Även ansvarsfördelningen mellan de olika aktörer som kan ingå i avgiftssystemet, till exempel myndigheter, privata aktörer och brukare av en elväg, måste klargöras. Förhållandet till och utformningen av närliggande avgifter och skatter, till exempel järnvägens banavgifter, samt relevanta befintliga ekonomiska stöd inom transportsektorn ska analyseras och beaktas. Även bestämmelserna i lagen (1994:1776) om skatt på energi ska analyseras och beaktas, exempelvis när det gäller vem som är skattskyldig för den el som används på elvägar, i syfte att uppnå en administrativt enkel hantering av skatten i det nya förfarande som föreslås. Förslag på skatteområdet får inte lämnas. Möjligheten att få tillgång till de uppgifter som behövs för att hantera utformningen och uttaget av brukaravgifter ska beaktas även när det gäller utländska fordon. Vidare ska utredaren beakta hur olika typer av data bör hanteras så att systemet som helhet blir innovationsfrämjande och framtidssäkert. Utredaren ska även beakta att staten bör ha tillgång till och rätt att samla in, dela och vidareutnyttja de data som användandet av elvägar genererar. Särskilt fokus ska läggas på säkerhet, innefattande god informationssäkerhet, skydd av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, sekretess och integritetsskydd. Säkerhetsmässiga överväganden ska vara en integrerad del i arbetet från början.

Vid utformningen av regelverket för avgiftsuttag och tillträde ska hänsyn tas till att de administrativa kostnaderna inte ökar mer än nödvändigt.

Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/62/EG av den 17 juni 1999 om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer (eurovinjettdirektivet) är centralt inom området. Eurovinjettdirektivet är genomfört i svensk rätt genom bland annat lagen (2014:52) om infrastrukturavgifter på väg och lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa

tunga fordon. Även genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2019/944 av den 5 juni 2019 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om ändring av direktiv 2012/27/EU kan behöva beaktas. Beroende på utformningen av avgiftssystemet kan även Europaparlamentets och rådets direktiv 2019/520/EU av den 19 mars 2019 om driftskompatibilitet mellan elektroniska vägtullsystem och underlättande av gränsöverskridande informationsutbyte om underlåtenhet att betala vägavgifter i unionen bli tillämpligt. En analys som klargör om och i vilken utsträckning som olika direktiv omfattar elvägar behöver göras. Direktiv som omfattar elvägar måste sedan beaktas vid analysen av samtliga frågeställningar och vid framtagande av förslag. Även förenligheten med EU:s statsstödsregler och unionsrätten i övrigt behöver analyseras.

Regeringen har tidigare beslutat att en särskild utredare ska analysera utformningen av ett nytt miljöstyrande system som ett alternativ till den nuvarande eurovinjettavgiften för godstransporter på väg. Systemet ska ha en utformning som kan bidra till att miljö- och klimatmålen nås, användas för uttag av skatt och bidra till förbättrad kontroll av att reglerna om yrkestrafiken följs. Utredaren av nytt miljöstyrande system för godstransporter på väg, ska även följa det pågående arbetet kring utvecklingen av elvägar och i den utsträckning som det är möjligt analysera om ett avståndsbaserat system skulle kunna spela en roll i samband med tillträdeskontroll och debitering av kostnader för elvägar (dir 2020:38).

Utredaren ska därför

- föreslå hur kostnaderna för drift och underhåll av elvägar med tillhörande uttagssystem bör fördelas så att avgiften för brukarna blir effektiv och ändamålsenlig, varvid särskild uppmärksamhet ska ägnas åt
 - avgifternas beräkning, och
 - vilka som ska betala brukaravgifter,
- föreslå hur brukaravgifter kan tas ut och hur ansvarsfördelningen mellan de olika aktörerna i systemet, till exempel myndigheter, privata aktörer och brukare, ska se ut,
- om olika tekniska lösningar för elvägar föranleder att uttagssystemet utformas och regleras på olika sätt, lämna förslag på uttagssystem för varje teknisk lösning inklusive kostnader för de föreslagna uttagssystemen,

- analysera om en avgift för elvägar kan tas ut samtidigt som den tidsbaserade avgiften för tunga fordon enligt lagen om vägavgift för vissa tunga fordon (eurovinjettavgiften),
- analysera om och i vilken utsträckning olika EU-direktiv innehåller bestämmelse av relevans för elvägar,
- analysera och beakta förslagets förenlighet med EU:s statsstödsregler och unionsrätten i övrigt, och
- ta fram nödvändiga författningsförslag.

Tillträde till elväg, förfaranderegler och kontrollaspekter

Det är av vikt att en väl fungerande kontroll görs när det gäller skyldigheten att betala brukaravgift och kostnaden för drivmedel. Detta gäller inte minst för att konkurrens inom åkerinäringen ska kunna ske på lika villkor. En analys behöver göras av om det finns behov av regler för tillträde till elväg, för förfarandet vid uttag och betalning av avgifter och kostnaden för drivmedel samt för hur elvägen får brukas.

Vilka former av kontroll som är lämpliga och hur de kan samverka behöver analyseras. Om kontroller ska utföras av olika myndigheter, måste ansvarsfördelningen mellan myndigheterna klargöras, liksom vilka befogenheter de olika myndigheterna bör ha. Det måste vara möjligt att genomföra en tillfredsställande kontroll av utländska fordon. De bestämmelser om kontroll som finns i andra författningar på trafikområdet ska beaktas. Kostnaderna för det föreslagna kontrollsystemet ska redovisas.

Vidare behöver möjligheten att överklaga beslut, verkställighet av avgiftsbetalning och eventuella behov av sanktioner analyseras. Det handlar dels om behovet för den myndighet som ska ta ut avgiften att ha möjlighet till administrativa sanktioner i form av exempelvis försenings- eller tilläggsavgifter, dels om ett eventuellt behov av att i samband med kontroller vid vägen kunna besluta om till exempel sanktionsavgifter för olika typer av överträdelser.

Utredaren ska därför

- vid behov föreslå hur tillträde till och användning av elvägar bör regleras och kontrolleras,

- om olika tekniska lösningar för elvägar föranleder olika förslag till reglering och kontroll av tillträde och användning, lämna förslag på reglering för varje teknisk lösning, och
- ta fram nödvändiga författningsförslag.

Särskilda fordonskrav

Det är oklart om en reglering av elvägar medför behov av särskilda krav på fordon för att exempelvis kunna mäta fordons elförbrukning på elvägar.

Utredaren ska därför

- identifiera och överväga eventuella behov av regler i fråga om fordon som brukar elvägar, såsom fordonskrav och typgodkännande, och
- ta fram nödvändiga författningsförslag.

Integritet och personuppgifter

Uttag av brukaravgifter för användning av en elväg förutsätter insamling av uppgifter om de fordon som färdas på elvägen. Detta kan innebära att information om ett fordon och dess chaufförs förflyttningar kan utläsas.

Utredaren ska därför

- särskilt beakta skyddet av den personliga integriteten och de krav på skydd av personuppgifter som följer av bland annat Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning,
- analysera vilka uppgifter som kan behöva skyddas av sekretess, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Konsekvenser

Utredaren ska bedöma de samhällsekonomiska konsekvenserna av de förslag som lämnas. Vid den samhällsekonomiska analysen ska utredaren utgå från Trafikverkets redovisning av kostnader och prognoser för användandet av eldrivna fordon som utgör en del av uppdraget att planera för en utbyggnad av elvägar. Kostnaderna för elnät, uttagssystem och kontrollsystem ska också inkluderas i analysen. Utredarens antaganden ska redovisas och motiveras.

Vidare ska utredaren redovisa förslagens konsekvenser för totalförsvaret. Viktiga ställningstaganden i utformningen av förslagen ska beskrivas. Alternativa lösningar ska beskrivas tillsammans med skälen till att de har valts bort.

Effekter på de transportpolitiska målen, klimatmålen, de energipolitiska målen och de näringspolitiska målen ska analyseras och beskrivas och i möjligaste mån kvantifieras.

Konsekvensbeskrivningen ska i övrigt utformas i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474).

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete föra en nära dialog med Elektrifieringskommissionen och samråda med Affärsverket svenska kraftnät, Elsäkerhetsverket, Energimarknadsinspektionen, Försvarets materielverk (Försvarsstandardiseringen), Försvarets radioanstalt, Försvarmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Skatteverket, Statens energimyndighet, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac), Trafikanalys, Trafikverket, Transportstyrelsen och andra berörda myndigheter. Utredaren ska i sitt arbete även inhämta synpunkter från andra som är berörda, exempelvis fordonsindustrin, transportköpare, varuägare, transportföretag och relevanta branschorganisationer.

Utredaren bör föra en dialog med utredningen om Nytt miljöstyrande system för godstransporter på väg (dir. 2020:38) i relevanta frågor.

Utredaren ska genom kontakter med Regeringskansliet följa och vid behov bidra i de pågående förhandlingarna om Europeiska kommissionens förslag till ändring av eurovinjettdirektivet (COM[2017] 275 och COM[2017] 276) i den mån dessa förhandlingar fortfarande pågår under utredningens genomförande.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta annat relevant arbete som bedrivs inom utredningsväsendet och inom EU.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2021.
(Infrastrukturdepartementet)