

Kommittédirektiv

Nytt miljöstyrande system för godstransporter på väg

Beslut vid regeringssammanträde den 16 april 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera utformningen av ett nytt miljöstyrande system som ett alternativ till den nuvarande eurovinjettavgiften för godstransporter på väg och som kan bidra till att miljö- och klimatmålen nås, användas för uttag av skatt och bidra till förbättrad kontroll av regel- efterlevnaden av yrkestrafiken. Vid utformningen ska samtidigt Sveriges olika geografiska förutsättningar beaktas och näringslivets hållbara omställning och konkurrenskraft främjas. Ett sådant system kan även på ett bättre sätt fånga upp s.k. externa kostnader som godstransporter ger upphov till, exempelvis kostnader för miljöbelastning, trängsel och vägslitage. Syftet med ett nytt miljöstyrande system som ett alternativ till den nuvarande eurovinjettavgiften är inte att sammantaget höja beskattningen eller avgiftsuttaget för godstransporter på väg utan att inom ramen för ett miljöstyrande system kunna kompensera för den budgetförsvagning som uppstår om den nuvarande eurovinjettavgiften tas bort.

Utredaren ska bl.a.

- analysera olika alternativ till den nuvarande eurovinjettavgiften, såsom ett avståndsbaserat system eller ett system som varken är tidsbaserat eller avståndsbaserat,
- föreslå hur sådana tekniska system och sådan information som införandet av ett nytt system skulle medföra skulle kunna användas för

att skapa förbättrade möjligheter till kontroll av andra regelverk för yrkestrafik,

- analysera hur de tekniska systemen och administrationen av kontroll av såväl det nya systemet som regelefterlevnaden bäst anpassas till gällande svensk och EU-rättslig lagstiftning, behovet av att värna skyddet för den personliga integriteten och bestämmelserna om offentlighet och sekretess, samt vilka ändringar i gällande lagstiftning som skulle kunna göras för att underlätta detta,
- utreda och lämna förslag på hur ett nytt miljöstyrande system bör avgränsas och differentieras geografiskt och vilka effekter en sådan avgränsning och differentiering medför för olika delar av landet,
- analysera hur en differentiering utifrån fordonsegenskaper inom ramen för ett nytt miljöstyrande system kan utformas för att bidra till ökad miljöstyrning,
- analysera om det är juridiskt möjligt och om det är lämpligt att kombinera ett avståndsbaserat system med ett system för återbetalning av bränsleskatt och, för det fall utredaren bedömer ett sådant system möjligt och lämpligt, föreslå hur det i så fall bör utformas,
- följa pågående arbete kring utvecklingen av elvägar och i den utsträckning det är möjligt analysera om ett avståndsbaserat system skulle kunna spela en roll i samband med tillträdeskontroll och debitering av kostnader för elvägar, och
- vid framtagande av förslagen beakta att dessa ska ta hänsyn till Sveriges olika geografiska förutsättningar och främja näringslivets hållbara omställning och konkurrenskraft samt beakta behovet av samverkan mellan olika trafikslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2021.

Bakgrund

Den pågående översynen av eurovinjettdirektivet

Det pågår för närvarande en översyn av Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/62/EG om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer (eurovinjettdirektivet).

Kommissionens förslag till ändring av eurovinjettdirektivet, som lades fram i juni 2017, innebär bl.a. att möjligheten att tillämpa tidsbaserade vägavgifter fasas ut, senast december 2023 för tunga fordon. Sverige driver i förhandlingarna att medlemsstaterna ska få behålla flexibilitet vid val av

avgiftssystem och att direktivets bestämmelser om avståndsbaserad beskattning måste passa för svenska förhållanden. Det kompromissförslag som nu diskuteras i rådet innebär bland annat att möjligheten att tillämpa tidsbaserade vägavgifter finns kvar. Förhandlingarna om ett ändrat direktiv är dock ännu inte avslutade. Eftersom direktivet är under omförhandling kan det finnas anledning för regeringen att återkomma med tilläggsdirektiv.

Dagens avgiftsuttag av tung lastbilstrafik i Sverige

Sedan den 1 januari 1998 tas en vägavgift ut för tung godstrafik med stöd av lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon. Lagen bygger på eurovinjettdirektivet. Avgiften omfattar motorfordon eller ledad motorfordonskombination med en totalvikt på minst 12 ton, om fordonet är avsett uteslutande för godstransport på väg. För svenska fordon betalas vägavgift för rätten att använda hela det svenska vägnätet. För utländska fordon betalas vägavgift för rätten att använda motorvägar och för hela eller delar av europavägarna (hela E10, E12 och E14 och delar av E4, E22 och E65). Avgift för svenska fordon betalas årsvis, oberoende av i vilken utsträckning vägnätet används. För utländska fordon betalas avgiften för kalenderdag, vecka, månad eller år. Ordningen med vägavgifter för tunga fordon är därmed ett tidsbaserat system. Detta system har fördelar för ett land som Sverige, med långa transportavstånd och stora glesbefolkade områden.

Sverige har tillsammans med Danmark, Luxemburg och Nederländerna utnyttjat den möjlighet som eurovinjettdirektivet ger att samarbeta för att införa ett gemensamt vägavgiftssystem som är tillämpligt inom hela deras sammanhängande territorium, eurovinjettsamarbetet. En vägavgift som är betald i ett av samarbetsländerna gäller även för färd på övriga anslutna länders vägnät. Det system som används inom eurovinjettsamarbetet administreras av Nederländerna. Tidigare har Tyskland och Belgien lämnat eurovinjettsamarbetet och infört avståndsbaserade tullar. Nederländernas regering aviserade under 2017 att den utreder en avståndsbaserad påлага och avser att införa en sådan till 2023.

Intäkterna från vägavgiften (eurovinjetten) för svenska och utländska fordon förväntas för svensk del uppgå till 1,38 miljarder kronor 2020.

Tidigare arbete kring frågan om avståndsbaserad skatt

Under åren 1974–1993 hade Sverige en kilometerskatt som omfattade de flesta dieseldrivna fordon och även utländska dieseldrivna tyngre fordon som tillfälligt användes i Sverige. Kilometerskatten avskaffades den 1 oktober 1993 och ersattes med en punktskatt på diesel. Diskussioner om avståndsbaserad skatt för godstransporter på väg har därefter pågått i många år. Vägtrafikskatteutredningen föreslog i sitt slutbetänkande Skatt på väg (SOU 2004:63) att en kilometerskatt införs på nytt, men endast för tunga lastbilar. Frågan har även berörts i andra propositioner och betänkanden. Vägslitageskattekommittén lämnade i februari 2017 betänkandet Vägskatt (SOU 2017:11) som dock inte remitterades. I stället togs en promemoria fram inom Finansdepartementet innehållande bland annat bedömningar kring att en vägslitageskatt borde tas ut på ett begränsat vägnät och även differentieras geografiskt (Fi2018/01103/S2) i syfte att inhämta remissinstansernas synpunkter. Dessa underlag har inte föranlett några regeländringar. I januariavtalet, som är en sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, kom parterna därefter överens om att dagens eurovinjettavgift för godstransporter ska behållas så länge som möjligt och att ett nytt miljöstyrande system ska utredas.

Uppdraget

Allmänna utgångspunkter för uppdraget

För ett glesbefolkat land som Sverige, med långa avstånd och relativt låg trafikintensitet, finns fördelar med ett tidsbaserat system för vägavgift. De långa transportavstånden är en konkurrensnackdel för vissa branscher, särskilt på landsbygden. Förutsättningarna för olika branscher och olika områden i Sverige skiljer sig åt, bland annat vad gäller transportbehov, tillgång till alternativa trafikslag och vägnätets standard och utformning. Som nämnts ovan ingår Sverige i dag i det s.k. eurovinjettsamarbetet. Tidigare har Tyskland och Belgien lämnat eurovinjettsamarbetet och om även Nederländerna, som administrerar eurovinjettsamarbetet, skulle lämna detsamma kan det medföra att de kvarvarande länderna får svårare att behålla sina tidsbaserade avgifter. Därutöver innebär kommissionens förslag till ändring av eurovinjettdirektivet att tidsbaserade vägavgifter fasas ut till senast i december 2023. Trots att ett tidsbaserat system har fördelar för ett glesbefolkat land med långa avstånd finns det således en risk att Sverige i framtiden inte kommer kunna behålla den nuvarande tidsbaserade

vägavgiften. Mot denna bakgrund finns det anledning att närmare analysera alternativ till ett tidsbaserat system för godstransporter på väg och utformningen av ett nytt miljöstyrande system för godstransporter på väg som kan användas för uttag av skatt (och eventuellt även avgifter för t.ex. elvägar) och genom det kompensera för budgetförsvagningen från nuvarande eurovinjettavgift och som även kan bidra till förbättrad kontroll av regelefterlevnaden i trafiken samt i högre utsträckning kan bidra till att miljö- och klimatmålen nås. Ett sådant system kan även på ett bättre sätt fånga upp externa kostnader som godstransporter ger upphov till.

Det nya miljöstyrande systemet ska utformas på ett sådant sätt att det bidrar till att miljö- och klimatmålen och de transportpolitiska målen kan nås, öka introduktionen av mer klimateffektiva och miljöanpassade fordon och utjämna konkurrensvillkoren mellan svenska och utländska åkare. Det är viktigt att utformningen möjliggör kontroll av att systemet följs av såväl svenska som utländska åkare. Systemet ska även bidra till att skapa ordning och reda på vägarna genom att bidra till kontroll av regelefterlevnaden i stort bland de aktörer som utför tunga vägtransporter. Hänsyn måste tas till Sveriges särskilda förhållanden med relativt gles lastbilstrafik och långa transportavstånd. Vid analysen ska det beaktas hur olika alternativa lösningar, i samverkan med befintliga styrmedel, bidrar till att uppnå gällande miljö- och klimatmål, i synnerhet de som gäller särskilt för transportsektorn. Det finns en bred politisk uppslutning bakom att flytta över långväga godstransporter från väg till järnväg och sjöfart, vilket ska beaktas. Vid analysen ska det även beaktas i vilken mån olika alternativa lösningar kan hantera frågan om hänsyn till Sveriges glesbebyggda regioner. Där det är relevant ska det även beaktas hur de alternativ som undersöks samverkar med befintliga styrmedel. Utredaren ska beakta samhällsekonomiska effekter i utredningsarbetets alla delar, från problembeskrivning och syfte till analys av alternativ och motiv till förslag.

Vid analysen av samtliga frågeställningar ska förenligheten med unionsrätten analyseras och beaktas. Utredaren ska vid analysen av samtliga frågeställningar även särskilt beakta skyddet av den personliga integriteten och de krav på skydd av personuppgifter som följer av bl.a. EU:s dataskyddsförordning (förordning (EU) 2016/679) samt bestämmelserna om offentlighet och sekretess.

Vissa närmare utgångspunkter för analyser och förslag

Frågor om skattenivåer och vilka fordon som ska omfattas av systemet ingår inte i utredningens uppdrag. Utredaren bör utgå från att det nya systemet omfattar tunga lastbilar över 3,5 ton och att undantag bör göras för de fordon som enligt nuvarande regler är undantagna från vägavgift. Utredaren bör vid analysen av förslagen beakta de överflyttningseffekter denna avgränsning kan medföra, exempelvis risken för en överflyttning av transportarbete till lättare fordon som lastas tyngre än vad som är tillåtet, samt risken för överflyttningseffekter till icke skattepliktiga delar av vägnätet.

I den utsträckning som det behövs för att utgöra en utgångspunkt för de analyser och förslag som efterfrågas får utredaren göra en bedömning av vilka externa effekter som det nya systemet bör beakta, med hänsyn taget till syftet samt befintliga styrmedel för att minska de externa effekterna, bland annat övriga skatter och avgifter på transportområdet.

Frågan om vilken teknisk och administrativ lösning som bör väljas för uttag av skatt och kontroll inom ett nytt miljöstyrande system ingår inte i denna utredning. Ett avståndsbaserat system kan utformas på olika sätt såväl tekniskt som administrativt. De analyser som ska genomföras inom ramen för denna utredning bör utgå från att systemet för att ta ut skatten inom ett avståndsbaserat system bygger på ett elektroniskt avläsningsförfarande med satellitpositionering som teknisk lösning för skatteuttaget. Detta kompletteras av ett tekniskt kontrollsystem som bland annat innehåller automatiska kontrollstationer, dvs. fasta eller flyttbara kontrollstationer med bland annat kamerautrustning. Utredaren kan utgå från de tekniska system som nyligen införts i Belgien och är på väg att införas i Nederländerna och kontakter bör tas för att ta tillvara dessa internationella erfarenheter. En utgångspunkt bör även vara att skatten tas ut med hjälp av en marknadsmodell där privata aktörer (tjänsteleverantörer) förser de skattskyldiga med godkänd fordonsutrustning och mäter väganvändningen samt vidarebefordrar väganvändningsinformationen till Transportstyrelsen som fattar beslut för Skatteverkets räkning.

Analys av olika alternativ till ett tidsbaserat system

Om dagens eurovinjettavgift inte kan behållas kommer det finnas behov av att bestämma hur den ska ersättas. Det finns därför skäl att analysera alternativ som skulle kunna ersätta ett tidsbaserat system, även om ett tidsbaserat system i vissa aspekter är väl lämpat för Sverige, särskilt med

tanke på landsbygdens förutsättningar med gles befolkning och långa transportavstånd. En sådan analys ska göras i förhållande till de utgångspunkter som redovisats ovan, dvs. bland annat utjämning av konkurrensvillkor, att bidra till förbättrad kontroll av regelefterlevnad och med hänsyn till Sveriges särskilda geografiska förhållanden.

Utredaren ska därför

- analysera olika alternativ som skulle kunna ersätta ett tidsbaserat system,
- ange om det är något alternativ som utredaren förordar.

Ett alternativ som används i andra länder inom EU är ett avståndsbaserat system. Ett sådant alternativ ska ingå i utredarens analys. Om utredaren bedömer att det finns alternativ som inte innebär att det används ett tidsbaserat eller avståndsbaserat system får utredaren även analysera dessa.

Kontroll av regelefterlevnad

För att uppnå de syften som eftersträvas, såväl miljömässigt som vad avser andra aspekter är det viktigt att det nya systemet går att tillämpa och kontrollera på såväl svenska som utländska åkare. Såsom angetts ovan är avsikten att systemet även ska bidra till att skapa ordning och reda på vägarna genom att bidra till förbättrad kontroll av regelefterlevnaden i stort bland de aktörer som utför tunga vägtransporter. Uppbyggnaden av de tekniska systemen skulle kunna samla in information om utförda transporter på ett sådant sätt att det möjliggör utökad kontroll av regelefterlevnaden bland de aktörer som utför tunga vägtransporter.

För att skapa bästa förutsättningar att uppnå det eftersträvade syftet att bidra till förbättrad kontroll av andra regelverk på yrkestrafikområdet, är det viktigt att funktion och administration av det tekniska kontrollsystemet och systemet för uttag av skatt redan från början utformas med utgångspunkt även i de behov som sådan kontroll medför. Det finns därför anledning att i ett tidigt skede utreda hur teknik och administration bäst anpassas till gällande svensk och EU-rättslig lagstiftning, såsom bestämmelser om skyddet av den personliga integriteten samt offentlighet och sekretess. Det bör även analyseras vilka ändringar i gällande lagstiftning som skulle kunna göras för att, ur ett juridiskt perspektiv, underlätta de möjligheter till kontroll av andra regelverk på yrkestrafikområdet som skapas genom de nya tekniska systemen och informationen som kommer in genom dessa.

Det finns vidare anledning att analysera om möjlighet finns att använda information och kontrollsystem för att helt eller delvis automatiskt utföra kontroller av andra regelverk som berör aktörer som utför tunga vägtransporter utifrån de juridiska, praktiska, administrativa och tekniska förutsättningarna.

Regeringen beslutade den 22 augusti 2019 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över hur kontrollverksamheten av yrkestrafik på väg bedrivs och lämna förslag på förbättrande åtgärder, inklusive organisatoriska åtgärder, för att fler ska följa reglerna på området (dir. 2019:51 Effektivare kontroller av yrkestrafik på väg). Den utredningen ska bland annat kartlägga och analysera myndigheternas nuvarande kontrollverksamhet av yrkestrafik på väg och föreslå åtgärder för att stärka kontrollverksamheten och ytterligare förbättra hur regler följs. Utredningen om effektivare kontroller av yrkestrafik på väg ska redovisa sitt uppdrag i den delen senast den 1 mars 2021.

För att på bästa sätt utnyttja de möjligheter som de nya tekniska systemen skulle kunna ge är det viktigt att det förslag som utredaren lämnar även tar höjd för sådana ändringar av myndigheternas kontrollverksamhet och organisation som kan komma att föreslås inom ramen för utredningen om effektivare kontroller av yrkestrafik på väg. Utredaren bör därför vid samtliga analyser beakta det arbete som sker inom ramen för den utredningen och bedöma hur de åtgärder som kan komma att föreslås där påverkar utredarens analyser och förslag.

Vid samtliga analyser är det även viktigt att beakta annan befintlig information om de brister som förekommer vad avser regelefterlevnad, befintliga regelverk och tekniska system inom vägtrafikområdet, liksom det arbete som pågår inom EU bland annat avseende smarta färdskrivare. Det finns här anledning att särskilt beakta hur de olika systemen kan komplettera varandra för att ge myndigheterna förbättrade förutsättningar för kontroll. Det ovan förda resonemanget utgår från ett avståndsbaserat system eftersom det där finns exempel från andra länder och annat material kring utformningen av tekniska kontrollsystem som kan utgöra en utgångspunkt för förslagen. Om ett annat system förordas måste det även utredas hur kontrollen av det systemet bör utformas. Analysen måste då avse både hur kontrollen av det föreslagna nya systemet bör utformas och hur syftet att bidra till kontroll av regelefterlevnaden i stort kan uppnås.

Utredaren ska därför

- föreslå hur man tekniskt, juridiskt och administrativt skulle kunna använda sådana tekniska system och sådan information som införandet av ett nytt system skulle medföra, för att skapa förbättrade möjligheter till kontroll av andra regelverk avseende yrkestrafik på väg,
- särskilt analysera om det är möjligt att utifrån de juridiska, praktiska, administrativa och tekniska förutsättningarna använda kontrollsystem och inkommen information för att helt eller delvis automatiskt utföra kontroller av andra regelverk som berör aktörer som utför tunga vägtransporter och, om utredaren finner att sådan kontroll är möjlig och lämplig, lämna förslag på en administrativ och teknisk lösning för sådan kontroll, och
- analysera hur de tekniska systemen och administrationen av kontroll av såväl det nya systemet som regelefterlevnaden bäst anpassas till gällande svensk och EU-rättslig lagstiftning, såsom bestämmelser om skydd av den personliga integriteten och offentlighet och sekretess, samt vilka ändringar i gällande lagstiftning som skulle kunna göras för att underlätta detta,
- identifiera de lagbestämmelser som skulle behöva ändras för att möjliggöra de förslag till administrativa och tekniska lösningar för förbättrad kontroll som utredaren lämnar, och
- om utredaren förordar annat än ett avståndsbaserat system, , även analysera och lämna förslag på hur kontrollfunktionen i det nya systemet ska utformas i den utsträckning som behövs för att skapa en utgångspunkt för analysen om förbättrad kontroll av regelefterlevnad

Utredarens analyser ska göras utifrån både ett avståndsbaserat system och, för det fall utredaren förordar en annan utformning av det nya systemet, det system utredaren förordar.

Utredaren ska vidare i första hand titta på kontrollen av de regelverk som avser cabotagetransporter, vägdelen av kombinerade transporter och kör- och vilotider. Därutöver får utredaren titta på de andra delar av de regelverk som berör aktörer som utför tunga vägtransporter som denne anser lämpligt.

Geografisk differentiering

De effekter som tung trafik ger upphov till varierar geografiskt, framför allt mellan tätort och landsbygd. Det är viktigt med en livskraftig landsbygd med goda möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd som leder till en

långsiktigt hållbar utveckling i hela landet. Det bör därför utredas hur ett nytt system bör avgränsas och differentieras geografiskt och vilka effekter en sådan avgränsning och differentiering medför.

För att ta hänsyn till hela Sveriges särskilda förhållanden med relativt gles lastbilstrafik och långa transportavstånd, inte minst avseende näringslivets konkurrenskraft, bör tillämpningen av ett eventuellt avståndsbaserat system begränsas till delar av vägnätet som har relativt hög trafikintensitet. En utgångspunkt för utredningens arbete bör därför vara att det skattepliktiga vägnätet utgörs av de tre vägkategorierna europavägar, övriga riksvägar och primära länsvägar (totalt ca 26 500 kilometer). Dessa vägar har en hög eller relativt hög standard och används i stor utsträckning av den tunga lastbilstrafiken. Genom att utgå från vägkategorier, som redan är etablerade utifrån en tydlig indelning, blir det skattepliktiga vägnätet enkelt att definiera och även lätt att förstå. Det finns dock även inom detta vägnät vissa vägar som har en låg trafikintensitet och som därför inte bör beskattas. Det är inte effektivt att ta ut och kontrollera skatten på vägar som endast i liten utsträckning används av den tunga trafiken, eftersom statens investerings- och kontrollkostnader då skulle vara svårare att motivera ur samhällsekonomiskt perspektiv. Beskattningsnivån kan därvid sättas till noll på delar av vägnätet som visserligen ingår i det skattepliktiga vägnätet men som inte bör beskattas.

Skatteuttaget på det beskattade vägnätet bör differentieras för att ta ytterligare hänsyn till svenska förhållanden och för att styra trafiken mot ännu mer miljöeffektivisering, en ökad transporteffektivitet, samt för att åstadkomma en än mer rättvisande prissättning av transporter. En form av geografisk differentiering som kan övervägas är att införa högre skattesatser på vägar där luftföroeningarna och bullret från tunga fordon är mest betydande, på grund av storleken på den befolkning som exponeras. Dessa miljökostnader är nämligen högre i områden med hög befolkningstäthet, dvs. i tätorter, och lägre där befolkningstätheten är låg, dvs. på i landsbygden. Enligt eurovinjettdirektivet är det möjligt att tillämpa en sådan differentiering. Dock finns det i direktivet maximala avgiftsnivåer för luftföroeningar och buller på vägar i tätort respektive på interurbana vägar. Vad som ska anses som en tätort är inte närmare definierat i direktivet. En geografisk differentiering måste kunna hanteras inom det tekniska systemet för uttag av skatt samt kunna kontrolleras på ett effektivt sätt.

Utredaren ska därför

- föreslå kriterier för urval av vilka vägar som bör omfattas av beskattning inom det skattepliktiga vägnätet, med beaktande av trafikintensitet, transporteffektivitet, geografiska förutsättningar, bärighet, möjligheten till mer effektiva (längre och tyngre) fordon och andra relevanta faktorer, inklusive vilka tillägg som bör göras för att undvika att den tunga trafiken annars leds om till vägar med sämre bärighet,
- analysera om det finns behov av och är lämpligt att göra tillägg till det skattepliktiga vägnätet för att undvika att den tunga trafiken annars leds om till vägar med sämre bärighet eller av andra särskilda skäl,
- ta fram detaljerade förslag till kartor över såväl det skattepliktiga vägnätet som över vilka vägar som bör omfattas av beskattning inom det skattepliktiga vägnätet,
- analysera och lämna förslag på hur en geografisk differentiering, åtminstone mellan tätort och landsbygd, skulle kunna utformas,
- ta fram kriterier för vad som ska anses utgöra tätort i detta sammanhang och ett detaljerat förslag till karta eller annan sammanställning som identifierar dessa tätorter,
- föreslå hur proportionerna mellan skattesatserna för tätort och landsbygd skulle kunna utformas, och
- analysera vilka effekter den avgränsning och differentiering som föreslås medför för olika delar av landet.

Analys och förslag ska göras både utifrån ett avståndsbaserat system och, för det fall utredaren förordar en annan utformning av det nya systemet, det system utredaren förordar. Om den andra utformning som utredaren förordar är sådan att geografisk differentiering inte är relevant ska utredaren i stället redovisa hur ett sådant alternativ påverkar de aspekter som tas upp ovan.

Differentiering utifrån fordonsegenskaper

De effekter som ett fordon ger upphov till varierar inte endast geografiskt utan även utifrån fordonets egenskaper. Skatteuttaget inom ramen för ett miljöstyrande system bör differentieras för att styra trafiken mot mer miljöeffektivisering, en förnyelse av fordonsflottan till mer miljöanpassade fordon och en ökad transporteffektivitet. Det bör därför utredas hur en differentiering utifrån fordonsegenskaper inom ramen för ett nytt miljöstyrande system kan utformas för att uppnå en ökad miljöstyrning.

En differentiering utifrån fordonsegenskaper kan utgå från ett eller flera kriterier kopplade till fordonet. Som exempel kan nämnas motorfordonets vikt och antal hjulaxlar, förekomsten av en draganordning och fordonsegenskaper som avspeglar utsläpp. Vid analysen ska, särskilt vad avser egenskaper som avspeglar utsläpp, beaktas vad som är möjligt och lämpligt enligt eurovinjettdirektivet. En differentiering utifrån fordonsegenskaper måste kunna hanteras inom det tekniska systemet för uttag av skatt samt kunna kontrolleras på ett effektivt sätt.

Utredaren ska därför

- analysera hur en differentiering utifrån fordonsegenskaper inom ramen för ett nytt miljöstyrande system kan utformas för att bidra till ökad miljöstyrning.

Analysen ska göras utifrån ett avståndsbaserat system. För det fall utredaren förordar en annan utformning av det nya systemet ska utredaren även föra ett resonemang kring hur ett sådant alternativ påverkar de aspekter som tas upp ovan och, om det är relevant, göra en analys utifrån ett sådant system.

Möjligheten att kombinera ett avståndsbaserat system med ett system för återbetalning av bränsleskatt

Det har i olika sammanhang framförts att ett avståndsbaserat system skulle kunna kombineras med en bränsleskatt för den tunga trafiken som är lägre än normalnivån för övriga fordon, exempelvis genom ett system för återbetalning av en del av bränsleskatten. Ett system för återbetalning av en del av bränsleskatten för tung trafik skulle kunna medföra vissa samhällsekonomiska fördelar, genom att möjliggöra en gentemot lätta dieselfordon differentierad bränslebeskattning. Det är samtidigt osäkert om ett sådant system skulle vara juridiskt möjligt och det skulle även kunna medföra behov av omfattande administration och kontroll.

Det finns mot denna bakgrund anledning att utreda de juridiska förutsättningarna för ett system för återbetalning. I det sammanhanget måste utredaren särskilt beakta unionsrättens bestämmelser om likabehandling och statligt stöd¹ samt bestämmelserna i energiskattedirektivet (direktiv

¹ Se exempelvis kommissionens beslut av den 25 januari 2006 om det statliga stöd C 54/03 (f.d. N 194/02) som Förbundsrepubliken Tyskland planerar att införa med avseende på en ersättningsmekanism som är knuten till införandet av ett avgiftssystem för tunga godsfordon på tyska motorvägar, EUT L 50, 21.02.2009, s. 30.

2003/96/EG). Likaså behöver de administrativa och praktiska förutsättningarna för ett sådant system utredas för att bedöma om det skulle gå att utforma ett sådant system på ett sätt som möjliggör kontroll av systemet och som inte medför alltför stora administrativa bördor för företag eller myndigheter. Om en återbetalning av delar av bränsleskatten sker bör det beaktas att den internalisering av externa effekter och styrning mot miljökvalitetsmålen som sker genom bränslebeskattning kan behöva hanteras av systemet i övrigt.

Utredaren ska därför

- analysera om det är möjligt, administrativt rimligt, samhällsekonomiskt effektivt och lämpligt med hänsyn till det avståndsbaserade systemets syfte att införa ett system för återbetalning av en del av bränsleskatten.

Om utredaren finner att det är möjligt och lämpligt att kombinera ett avståndsbaserat system med ett system för återbetalning av en del av bränsleskatten ska utredaren även

- lämna förslag på hur ett sådant system skulle kunna utformas, och
- analysera om det finns behov av att anpassa utformningen, t.ex. vad avser styrningen mot miljömålen och de transportpolitiska målen, av ett avståndsbaserat system under dessa förutsättningar.

Möjligheten att kombinera ett avståndsbaserat system med ett system för debitering och tillträdeskontroll för elvägar

Regeringen bedömer att elvägar kan bidra till att effektivisera gods-transporterna och minska utsläppen av växthusgaser och luftföroreningar (N2018/03939/Ts). Regeringen uppdrog 2017 åt Trafikverket att utreda förutsättningarna för att elvägar på sikt ska kunna vara en del av det svenska transportsystemet (N2017/06217/Ts). Trafikverket redovisade därefter en nationell färdplan för elvägar (TRV 2017-11-29). Regeringen avser vidare tillsätta en elektrifieringskommission för att bland annat bidra till att påskynda investeringar i elvägar, laddinfrastruktur för ellastbilar samt andra effektiva tillämpningar av elektrifiering. Utvecklingen av elvägar samlar nya konstellationer av aktörer och kräver nya lösningar för exempelvis tillträdeskontroll, mätning av elanvändning och debitering av kostnader för användning av elvägen.

Utredaren ska därför

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

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma de samhällsekonomiska konsekvenserna av de förslag som lämnas och förslagens konsekvenser i förhållande till de olika alternativ som undersöks. Förslagets offentligfinansiella effekter samt ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser för berörda myndigheter ska så långt som det är möjligt beskrivas. Viktiga ställningstaganden i utformningen av förslagen ska beskrivas. Alternativa lösningar som övervägts ska beskrivas samt skälen till att de har valts bort. Så långt det är möjligt ska relevanta konsekvenser för företag och påverkan på svenska företags, industrisektors och regioners konkurrenskraft beskrivas samt effekter på de transportpolitiska målen och landsbygds målen. Vidare ska det, med utgångspunkt i gjorda antaganden, beskrivas hur de olika förslag som lämnas bidrar till att nå relevanta miljö- och klimatmål, i synnerhet de som särskilt gäller för transportsektorn. I konsekvensbeskrivningen ska även särskilt beaktas vilka effekter olika förslag får för Sveriges glesbebyggda regioner och näringslivets konkurrenskraft i hela landet.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete samråda med Transportstyrelsen, Trafikverket, Skatteverket, Trafikanalys, Polismyndigheten, Naturvårdsverket och andra berörda myndigheter.

Utredaren ska även inhämta synpunkter från andra intressenter, såsom exempelvis företrädare för transportbranschen, transportköpare, fordonsindustrin, näringslivet och berörda intresseorganisationer.

Utredaren ska föra en nära dialog med Utredningen om effektivare kontroller av yrkestrafik på väg (dir. 2019:51). Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta annat relevant arbete som bedrivs inom utredningsväsendet och inom EU.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2021.

(Finansdepartementet)