

Avgifter på väg och elektroniska vägtullsystem

Delbetänkande av 2011 års vägtullsutredning

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:60

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Den särskilda utredaren ska ta fram författningsförslag avseende uttag av avgifter vid användandet av de nya broarna över Sundsvallsfjärden, Motalaviken och Skurusundet. Utredaren ska även undersöka villkoren för att ta ut avgift för användandet av väginfrastruktur för fordon som inte är registrerade i Sverige. Förslag ska lämnas på hur ett avgiftsuttag för sådana fordon kan utformas. Vidare ska utredaren lämna de författningsförslag som genomförandet av kommissionens beslut (EG) nr 750/2009¹ om det europeiska systemet för elektroniska vägtullar kräver.

Utredningens uppdrag i den del som avser trängselskatt ska presenteras i ett slutbetänkande senast den 15 februari 2013.

Infrastrukturavgifter på väg

Utredningen har kunnat konstatera att Eurovinjettdirektivet (EG) nr 62/1999² måste genomföras i svensk rätt när avgifter på broar ska tas ut. Syftet med Eurovinjettdirektivet är att avlägsna snedvridning av konkurrensen mellan transportföretag i medlemsstaterna. Därför ska avgiftssystemen harmonieras för de tunga lastbilarna, dvs. lastbilar som inklusive eventuellt släp har en högsta tillåten bruttovikt av mer än 3,5 ton. Direktivet tvingar inte medlemsstaterna att införa vägavgifter och vägtullar, men om sådana tas ut måste direktivets villkor följas. Direktivet är bland annat tillämpligt på distansbaserade vägtullar, exempelvis infra-

¹ Kommissionens beslut 2009/750/EG av den 6 oktober 2009 om definitionen av det europeiska systemet för elektroniska vägtullar och tekniska uppgifter för detta.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/62/EG av den 17 juni 1999 om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer, ändrad genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/38/EG av den 17 maj 2006 och Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/76/EU av den 27 september 2011.

strukturavgifter. Personbilar, bussar och lätta lastbilar omfattas inte av direktivets bestämmelser.

Eurovinjettdirektivet reglerar bland annat hur avgifterna ska beräknas. En av de viktigaste principerna är den om återvinning av kostnaderna, dvs. att avgifterna ska beräknas utifrån kostnaden för att uppföra och driva det aktuella vägavsnittet. Kostnaderna får inte vältras över på lastbilskollektivet utan ska fördelas på olika fordon utifrån deras andel av kostnaderna. Vidare får inte kostnaderna skrivas av på kortare tid än 20 år. Direktivet medger inte heller att rabatter utformas hur som helst eller att differentiering sker på annat sätt än som anges där förutom i vissa angivna undantagsfall.

Eurovinjettdirektivets bestämmelser om infrastrukturavgifter ska alltså genomföras i det svenska rättssystemet. När Eurovinjettdirektivet genomförs ska de nya bestämmelserna enligt utredningens förslag ges en generell innebörd. Reglerna ska alltså omfatta alla allmänna vägar, dvs. även andra vägar än dem som omfattas av direktivets tillämpningsområde (som är det transeuropeiska vägnätet och motorvägsnät). Enskilda vägar ska endast omfattas av bestämmelserna om de ingår i det transeuropeiska vägnätet (dvs. Öresundsbron) eller är motorvägar. Bestämmelserna ska även tillämpas på andra typer av bilar än tunga lastbilar, exempelvis personbilar. Undantag ska göras för utryckningsfordon och EG-mobilkranar.

Vid bestämningen av avgifternas storlek måste hänsyn både tas till Eurovinjettdirektivets bestämmelser och de svenska principerna om vad som är en skatt och vad som är en avgift. Infrastrukturavgifterna måste mot denna bakgrund bestämmas så att de inte överstiger kostnaderna för uppförande, underhåll, drift och utveckling av just det vägavsnitt och det vägtullsystem som man betalar för att passera.

Infrastrukturavgiften kan och bör enligt utredningens bedömning utformas på ett sådant sätt att den i regeringsformens mening är en avgift. Direktivet ställer krav på differentiering på grund av EURO-utsläppsklass. En sådan differentiering medför enligt utredningens bedömning inte att det blir fråga om en skatt, så länge differentieringen är marginell. Utgångspunkten vid fastställandet av avgiftsnivåerna är att de måste bestämmas till en rimlig nivå, baserat på kostnaden för motprestationen för den aktuella kategorin avgiftspliktiga fordon, och att intäkterna inte får överstiga kostnaderna för den aktuella infrastrukturinvesteringen. Om kostnaderna för att uppföra bron är lika för olika fordonskategorier är det inte

möjligt att differentiera avgifterna mer än marginellt. En större skillnad måste finansieras med anslag.

Dessa principer har inte fullt ut beaktats vid ingåendet av avtalen avseende de nya broarna i Motala, Sundsvall och Skurusundet. De förutsättningar som har legat till grund för avtalen kan mot bakgrund av nämnda principer enligt utredningens bedömning inte styra utformningen av reglerna om infrastrukturavgifter.

Utredningen föreslår att avgifternas nivåer på de allmänna vägarna ska bestämmas av Trafikverket, som har tillgång till uppgifter om kostnaderna för att bygga infrastrukturen, trafikflöden och annat som behövs för att kunna ta ställning till avgiftens belopp. Eftersom broarna ännu inte är färdigbyggda finns inga slutliga uppgifter om kostnaderna för uppförandet. Utredningen kan därför inte föreslå några avgiftsnivåer.

Öresundsbro Konsortiet ska omfattas av vissa bestämmelser om differentiering, principen om att avgifterna endast ska finansiera investeringen och bestämmelserna om tillsyn och rapportering. Nationella regler, dvs. bestämmelser som inte har sin grund i Eurovinjettdirektivet, ska inte tillämpas på Öresundsbro Konsortiet.

Bestämmelserna ska föras in i en generell lag och i en gemensam förordning för de olika vägvägnitten (utom Svinesundsbron). Bestämmelsen i 29 § väglagen (1971:948) ska ändras till att endast avse avgift för användande av färja.

Utredningen anser att utländska fordon kan och ska omfattas av reglerna om infrastrukturavgifter på väg. De problem som finns kring tillgång till andra länders vägtrafikregister måste enligt utredningens uppfattning anses överkomliga. Det finns olika möjligheter till utbyte med andra länder av uppgifter om fordonsägare, även om sådant utbyte kan vara förknippat med kostnader. Utsikterna att kunna sluta överenskommelser med de andra nordiska länderna om kostnadsfritt utbyte av ägaruppgifter bedöms dock vara goda. Bristen på automatisk tillgång till trafikregister i andra länder innebär att den enskilde i vissa fall inte kan underrättas om beslut avseende infrastrukturavgift. Beslutet får därmed aldrig laga kraft. Uppgifter som ligger till grund för beslutet kan då inte heller gallras förrän vid preskriptionen. Detta är brister som enligt utredningens mening kan accepteras.

För att underlätta för de utländska fordonsägarna att betala infrastrukturavgifterna ska, förutom sådan videoregistrering (ANPR) som i dag används i trängselskattesystemet, även transponder (DSRC) kunna användas. Svenska fordonsägare ska

också kunna använda transponder. Något krav på transponder ska dock inte införas, varken för utländska eller svenska fordon.

Fordonets ägare ska vara betalningsskyldig för avgiften.

Infrastrukturavgift på allmän väg ska betalas kvartalsvis. Om den enskilde begär det kan kortare betalningsperioder medges. Om betalning sker genom betalningsförmedlare enligt den föreslagna lagen om elektroniska vägtullsystem (se följande avsnitt) ska avgiften betalas månadsvis.

Tilläggsavgift ska tas ut vid utebliven betalning av infrastrukturavgift på allmän väg. Om en bil har utrustats med transponder som är kopplad till ett avtal med en betalningsförmedlare enligt den föreslagna lagen om elektroniska vägtullsystem, ska tilläggsavgift inte tas ut av den betalningsskyldige.

Betalning av infrastrukturavgift på allmän väg ska ske vid samma tidpunkt för utländska som för svenska fordon. Betalning för passage av betalstation för utländska fordon ska dock i första hand ske genom betalningsförmedlare eller på nätet. Ett undantag från motiverings- och underrättelseskyldigheten enligt förvaltningslagen (1986:223) ska införas för de utländska fordonen såvitt avser beslutet att ta ut infrastrukturavgift. Om betalning inte sker inom föreskriven tid ska en underrättelse skickas och en tilläggsavgift tas ut.

Integritetsaspekten bör hanteras på samma sätt som i systemet med trängselskatter. I fråga om allmän kameraövervakning, behandling av personuppgifter och sekretess ska liknande bestämmelser tas in som i dag finns i systemet med trängselskatter.

Väghållaren ska vara ansvarig för avgiftsupptaget. På allmän väg ska alltså Trafikverket vara avgiftsupptagare. Transportstyrelsen ska dock, för Trafikverkets räkning, sköta administrationen av avgiftsupptaget. Transportstyrelsen ska med andra ord besluta om att ta ut avgiften och handlägga ansökningar om befrielse, anstånd, betalningsperiodens längd m.m. Transportstyrelsen ska också meddela föreskrifter i de delarna.

Transportstyrelsen ska utöva tillsyn över avgiftssättningen på enskilda vägar, dvs. i nuläget endast Öresundsbro Konsortiets avgiftssättning. Tillsynsmyndigheten ska kunna besluta om de förelägganden och förbud som behövs. Förelägganden och förbud ska kunna förenas med vite.

Infrastrukturavgiften bör specialdestineras för att användas för att finansiera samma vägavsnitt som den tas ut på.

Ett beslut om att ta ut infrastrukturavgift och tilläggsavgift ska kunna överklagas. En särskild forumregel ska införas. Beslut om infrastrukturavgift på allmän väg ska således överklagas till den domstol inom vars domkrets den enskilde är bosatt. Beslut avseende utländska fordon ska överklagas till Förvaltningsrätten i Karlstad. Det ska inte, som i trängselskattehänseende, införas en ovillkorlig rätt till muntlig förhandling i mål om tilläggsavgift.

Utredningen kommer att behandla frågan om påminnelse- och sanktionsavgifter i det fortsatta arbetet. I det sammanhanget kommer utredningen också att utreda om andra kontroll- och sanktionsåtgärder ska införas. Utredningen lämnar därför inga förslag i det avseendet i detta delbetänkande.

Elektroniska vägtullsystem

Utredningen ska lämna förslag på hur kommissionens beslut (EG) nr 750/2009 avseende det europeiska systemet för elektroniska vägtullar (kallat EETS) ska genomföras i svensk rätt. Syftet med tjänsten är att en *väganvändare* ska kunna betala alla vägtullar som olika *avgiftsupptagare* tar ut inom EU, genom en enda *fordonsutrustning* och ett enda kontrakt med en *betalningsförmedlare*. Med elektroniska vägtullar avses vägtullsystem där särskild utrustning behöver installeras i fordon, exempelvis transpondrar. Med tjänsten ska den fria rörligheten underlättas.

Bestämmelserna innebär i många delar att de olika aktörernas civilrättsliga rättigheter och skyldigheter gentemot varandra ska regleras.

Utredningen föreslår att lagen (2007:58) om elektroniska vägavgiftssystem ska kompletteras med de nya bestämmelser som behövs för att genomföra kommissionens beslut. Lagen ska även fortsättningsvis i huvudsak vara en ramlag. Detaljbestämmelser ska i möjligaste mån placeras i förordning och i myndighetsföreskrifter. Lagen ska byta rubrik till lagen om elektroniska vägtullsystem.

Lagens syfte ska vara att fastställa de kommersiella, funktionella och tekniska krav som ska gälla för att fordonsutrustning ska kunna fungera i europeiska elektroniska vägtullsystem. Lagen ska tillämpas där det finns elektroniska vägtullsystem, men innebär inte att befintliga betalsystem måste tas bort. Den ska tillämpas på alla allmänna och enskilda vägar, gator, torg, leder eller färjor eller en

kombination därav där en skatt, avgift eller tull tas ut på elektronisk väg i samband med fordonstrafik med stöd av fordonsutrustning.

Enligt utredningens bedömning finns det inga rättsliga hinder mot att befintliga betaltjänster som exempelvis AutoPASS, BroBizz eller AutoBizz eller samarbetet EasyGo existerar vid sidan av EETS. Avgiftsupptagarna ska dock vara skyldiga att även acceptera godkänd fordonsutrustning så att väganvändaren kan använda sitt kontrakt med en EETS-betalningsförmedlare.

Utredningen föreslår att Trafikverket ska vara avgiftsupptagare i vägtullsområden på allmän väg. Som sådan ska myndigheten bland annat förhandla med de betalningsförmedlare som vill få tillgång till sådant vägtullsområde som Trafikverket är ansvarigt för. Transportstyrelsen ska emellertid hantera ansökningar om registrering av betalningsförmedlare.

Anmälda organ ska bedöma betalningsförmedlares eller tillverkares tekniska utrustnings överensstämmelse med specifikationer och lämplighet för användning. Sådana anmälda organ ska vara ackrediterade för uppgiften av Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll. Även avgiftsupptagare kan utföra sådana bedömningar. Utredningen föreslår också att om en sådan bedömning utmynnar i ett negativt besked ska betalningsförmedlaren eller tillverkaren kunna vända sig till Transportstyrelsen för att få ett överklagbart beslut i frågan.

Om ett anmält organ som är ackrediterat i ett annat land inom Europeiska unionen inte uppfyller föreskrivna krav, ska Transportstyrelsen anmäla det till kommittén för elektroniska vägtullar.

Det ska finnas ett förlikningsorgan som medlar i tvister mellan avgiftsupptagare och betalningsförmedlare. Kommerskollegium ska enligt utredningens förslag få i uppdrag att vara förlikningsorgan.

Bestämmelserna om tillsyn av vägtullsystemen ska omfatta tillsyn av betalningsförmedlarna, betalningsförmedlarnas utrustning i systemet och sådana avgiftsupptagare som inte är myndigheter. Tillsynen ska utövas av Transportstyrelsen.

Föreskriftsrätten ska delegeras till Transportstyrelsen. Transportstyrelsen ska även vara registeransvarig och personuppgiftsansvarig för de nya registren över vägtullsområden och betalningsförmedlare.

Utredningen bedömer att det inte krävs någon särskild reglering av behandlingen av personuppgifter. Bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204) är tillräckliga.

Bestämmelser ska enligt utredningens förslag införas som innebär att de anmälda organen och avgiftsupptagarna inte obehörigen får föra vidare eller utnyttja uppgifter om betalningsförmedlarnas eller tillverkarnas affärs- och driftförhållanden som de får uppgift om i sin verksamhet. Betalningsförmedlarna får inte heller obehörigen föra vidare eller utnyttja uppgifter om enskildas trafikrörelser. En sekretessbrytande bestämmelse som innebär att betalningsförmedlarna har rätt att få sekretessbelagda uppgifter om infrastrukturavgifter från avgiftsupptagaren ska införas.

Utredningen bedömer att bestämmelser som innebär att ärenden hos Trafikverket, Transportstyrelsen och Kommerskollegium som rör betalningsförmedlare eller tillverkare ska omfattas av sekretess redan finns i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL) och i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641). Motsvarande bestämmelser finns också såvitt avser de kommunala nämnderna i OSL.

Transportstyrelsens beslut ska kunna överklagas till Förvaltningsrätten i Karlstad.

Konsekvenser

De kostnader som uppstår för Trafikverket och Transportstyrelsen för att ta ut *infrastrukturavgifterna* och driva vägtullsystemen ska täckas av intäkterna från avgifterna. I det beloppet ska då också ligga kostnader för att fatta beslut om infrastrukturavgift och tilläggsavgift, omprövning, befrielse och anstånd. Någon ytterligare finansiering krävs därför inte i det avseendet. För de myndigheter som i mindre mån berörs av reglerna, dvs. domstolarna och Kronofogdemyndigheten, bedöms kostnaderna rymmas inom befintlig ram. Tillsynen av systemet ska finansieras med särskilda tillsynsavgifter.

Informationsinsatser bedöms kosta drygt tre miljoner kronor. Kostnaden ska finansieras med anslag och bedöms rymmas inom befintliga ramar.

Den utländska trafiken i samtliga vägtullsområden bedöms sammanlagt uppgå till omkring tre procent. De möjliga brutto-intäkterna från den utländska fordonsflottan kan mycket grovt uppskattas till omkring sju miljoner kronor per år för de tre broarna. Beroende på möjligheter och sätt att betala kan nettointäkterna för de olika betalningssystemen variera kraftigt.

Utredningen har som ovan nämnts föreslagit en kombination av betalningssätt, för att kunna få in en så stor andel avgifter som möjligt. Utredningen ska i sitt fortsatta arbete behandla frågan om utländska fordon ska omfattas av trängselskatt. Konsekvensanalysen kan därför komma att justeras i denna del.

I fråga om *elektroniska vägtullsystem* bedöms de ytterligare arbetsuppgifter som tillförs Transportstyrelsen – i de delar de inte finansieras med tillsynsavgifter – rymmas inom befintliga ramar. De uppgifter som läggs på Trafikverket så som varande avgiftsupptagare bedöms innebära ytterligare kostnader som motsvarar en halv årsarbetskraft. Även Kommerskollegium, som föreslås få rollen som förlikningsorgan, bedöms få ytterligare kostnader motsvarande en halv årsarbetskraft. Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll ska inom ramen för sin verksamhet ackreditera anmälda organ. Sådan ackreditering m.m. finansieras av avgifter.

Om kommunala myndigheter i framtiden vill använda elektroniska vägtullsystem vid uttag av avgift på färja, måste de föreslagna reglerna följas. De kostnader som detta innebär kan dock finansieras med intäkterna. På samma sätt förhåller det sig för privata avgiftsupptagare.

De föreslagna reglerna ska underlätta för transportföretagen genom att man endast ska behöva ha en transponder och ett kontrakt med en betalningsförmedlare, även om man passerar genom många olika vägtullsområden inom EU. Utredningen har svårt att se några negativa konsekvenser för företagen.

Ikraftträdande

Den nya bron i Motala förväntas öppnas för trafik under hösten 2013. Då måste ett regelverk finnas på plats. Bestämmelserna om elektroniska vägtullsystem ska enligt EFC-direktivet finnas den 6 oktober 2012 för vissa kategorier av fordon. Detta är dock inte praktiskt möjligt. Bestämmelserna föreslås därför träda i kraft den 1 juli 2013.