

**Konsekvenserna för Transportstyrelsen av en
omläggning av principerna för uttag av
vägrelaterade skatter och avgifter**

GD-uppdrag 5.14 2013



© Transportstyrelsen
Skatte- och avgiftsavdelningen
Stab

Dnr/Beteckning TSG

Författare Lars Carlsson / Jonny Geidne
Månad År Maj 2014

Eftertryck tillåts med angivande av källa.

Förord

Med denna rapport redovisas genomförandet av GD-uppdrag 5.14 2013.

” Skatte- och avgiftsavdelningen ska senast 2013 ha utrett konsekvenserna för Transportstyrelsen av en omläggning av principerna för uttag av vägrelaterade skatter och avgifter, så att dessa ställs i proportion till i vilken utsträckning fordonen använder transportsystemet.”

Örebro, maj 2014

Niklas Sjöln
Enhetschef,
SA Stab

Lars Carlsson
Enhetschef,
TRA E-center

Jonny Geidne
Kvalificerad utredare,
SA Stab

Innehåll

GD-UPPDRAG 5.14 2013	1
FÖRORD	3
1 SAMMANFATTNING	6
2 INLEDNING	7
3 BAKGRUND	7
Fordonsbeskattningen – en tillbakablick.....	7
Kilometerskatt 1974 - 1993.....	8
Kilometerskatten avvecklas 1 oktober 1993	9
Kilometerskattediskussionen under 2000-talet.....	9
4 DAGENS FORDONSSKATTESYSTEM	11
Fordonsparken	11
Skatteprocessen	11
5 EN DISTANSBASERAD FORDONSBESKATTNING	12
Drivkrafter.....	12
EUs färdplan, Eurovignett direktivet och EFC-direktivet.....	13
EUs färdplan	13
Eurovignett direktivet	14
EFC-direktivet	15
6 KILOMETERSKATTESYSTEM I UTLANDET	17
Tyskland	17
Slovakien.....	21
Frankrike	23
7 EN SVENSK KILOMETERSKATT	25
Utformning.....	25
Kontrollsystemet.....	27
Utformning	27
Kontroll och integritet	29
8 KONSEKVENSERNA FÖR TRANSPORTSTYRELSEN VID INFÖRANDE AV KILOMETERSKATT	30

1 Sammanfattning

Fordon har beskattats i Sverige sedan 1920-talet. Uttaget av skatt har i princip under hela denna period baserats på en kombination av tidsperiod och fordonsegenskaper. Ett undantag från denna princip gjordes under perioden 1974-1993 då beskattningen av dieseldrivna fordon, lätta såväl som tunga, baserades på körd sträcka det vill säga en kilometerskatt.¹

Diskussionen om en tillämpning av kostnadsansvarighetsprincipen, som kilometerskatten vilade på, upphörde inte i och med slopande av denna skatt. Istället återkom den med förnyad kraft runt sekelskiftet och en proposition, Moderna transporter, landade på riksdagens bord 2005 där fördelarna med en kilometerskatt framhölls.

Internationellt har liknande tankegångar lett fram till idéer om ”pay-as-you-drive” eller ”pay-as-you-pollute”. Dessa erbjuder ett effektivt och rättvist sätt att betala för rörlighet då vägtullarna bygger på köravstånd och sänder rätt prissignaler till väganvändarna. Grundprincipen om att den som konsumerar en tjänst i större utsträckning också är den som ska betala för den, har vunnit insteg. Till detta kommer att ny teknik har öppnat möjligheter för ett effektivare skatteuttag baserat på körd sträcka. Dessutom kommer transportsektorns bidrag till finansiering genom skatt på drivmedel urholkas alltmer på grund av elektrifiering och energisnåla fordon. Idag har tre länder infört kilometerskatt, ett fjärde land står inför ett införande och diskussioner förs i flera länder om ett införande av en sådan skatt.

Enligt den beskrivna modellen för uppbörd av en svensk kilometerskatt, som bygger på EFC-direktivet, är det betalningsförmedlare som debiterar väganvändare för körd sträcka och också sköter kontakterna gentemot denne. Givet ett sådant upplägg betyder det ett påtagligt minskat resursbehov inom Transportstyrelsen avseende skatteuppbörden. I och med att den årliga fordonsskatten och vägavgiften tillsammans med behovet av att ställa av och på fordon, försvinner minskar också administrationen runt detta.

Nyckeln i ett svenskt kilometerskattesystem är efterlevnadskontrollen vilken kommer bli väsentligt mer omfattande än idag. Den blir också annorlunda till sin karaktär då den övergår från att i huvudsak bevaka inkommande betalningar till att bli mer utredande. Det kan också komma att krävas tillsyn av betalningsförmedlare i det fall en sådan registreras i Sverige.

¹ Beskattning av drivmedel, som i praktiken innebär beskattning av körd sträcka, omfattas inte av denna rapport.

2 Inledning

GD-uppdrag 5.14 är formulerat som:

”Skatte- och avgiftsavdelningen ska senast 2013 ha utrett konsekvenserna för Transportstyrelsen av en omläggning av principerna för uttag av vägrelaterade skatter och avgifter, så att dessa ställs i proportion till i vilken utsträckning fordonen använder transportsystemet.”

3 Bakgrund

Fordonsbeskattningen – en tillbakablick

Första gången beskattning av fordon diskuterades i Sverige var 1904 då särskilda kommittéer, föreslog att de ökande kostnader som den tilltagande biltrafiken föranledde för underhållet av allmänna vägar skulle betalas av vägtrafikanterna. Det kom dock att dröja till 1922 innan beskattning på bilar infördes. Redan vid detta tillfälle fanns tanken om att differentiera skatten i förhållande till det beräknade slitaget som olika fordon åsamkade vägnätet. Denna tanke har sedan återkommit i nästan varje utredning, betänkande och proposition sedan dess. Vad som emellertid också återkommit är att en beskattning som fullt ut kompenserar för de olika motorfordonstypernas kostnader, av näringspolitiska (och ibland trafikpolitiska) skäl ansetts svåra att genomföra. Ett exempel på detta är det förslag som presenterades 1954 (SOU 1953: 34). I förslaget framlades ett antal fördelningsnycklar, t.ex. tyngd, körlängd och hastighet, som ett skatteuttag skulle kunna baseras på. I förslaget (BeU 1954: 45) som följde på utredningen (SOU 1953: 34) gjordes en viss förskjutning mot en större beskattningsbörda för den tyngre motorfordonstrafiken. Emellertid ansågs det finnas ett behov av ytterligare bearbetning och eventuell revidering där närings- och trafikpolitiska synpunkter nogsamt beaktades innan omfördelningen av skattebördan genomfördes fullt ut.

Det vidare arbetet med vägtrafikbeskattningens utformning anförtroddes 1953 års trafikutredning, vars arbete ledde till 1963 års trafikpolitiska beslut. Utredningen som utgjorde grunden för beslutet vilade på två ben. Det ena av dessa båda var bilskatteutredningen. Denna la stor vikt på den s.k. kostnadsansvarighetsprincipen, vilken handlar om att de olika fordonstyperna skulle bära sina egna kostnader och de som inte gjorde det

skulle avvecklas.² Ett betydelsefullt resultat från utredningen var att deras kalkyler visade på att fordonens axeltryck har stor betydelse från kostnadsansvarighetssynpunkt. Detta ansågs motivera en differentiering av vägtrafikskatten med hänsyn till antalet axlar på olika fordon

Kilometerskatt 1974 - 1993

Den 1 januari 1974 infördes i enlighet med proposition (1971:153), en kilometerskatt för dieseldrivna fordon i Sverige. Kilometerskatten för dieseldrivna fordon var en fördjupning av kostnadsansvarighetsprincipen, som statsmakterna hade antagit 1963, och ersatte den tidigare beskattningsordningen som dels innebar en årlig skatt på innehav av fordon och dels att en s.k. brännoljeskatt togs ut för dieselolja avsedd för motorfordon. Statsmakterna angav vid tidpunkten för införandet i huvudsak tre skäl för att övergå från de tidigare skatteformerna till kilometerskatt. Ett av skälen var att kilometerskatten ansågs erbjuda den bästa möjligheten till en anpassning av beskattningen efter kostnadsansvarighetsprincipen. Vidare ansågs kilometerskatten, på ett effektivare sätt än en brännoljeskatt, kunna avgränsa beskattningen till vägsektorn. Slutligen ansågs de kontrollproblem och det skatteundandragande som förekommit med brännoljeskatten kunna avhjälpas med ett införande av kilometerskatt. I tekniskt och administrativt hänseende grundades beskattningen på den körda vägsträckan. För bestämningen av denna var fordonen försedda med en plomberad stämplande räknare. I denna ackumuleras antalet körda kilometer och räknarställningen överförs på kort enligt ett stämplingsförfarande. Dessa kort sände fordonsägaren in till beskattningsmyndigheten som med ledning av sifferuppgifterna på korten ombesörjde skattepåföringen m.m. med utnyttjande av, som man då kallade det, automatisk databehandling.

Dåvarande departementschefen delade i sin kommentar till betänkandet utredningens syn på kilometerskatten som ett mer ändamålsenligt medel för att uppnå kostnadsansvarighetsprincipen än tidigare beskattningsformer.

Att kilometerskatten endast infördes på dieseldriva fordon grundade sig på skillnaden mellan dieseldrivna fordon avseende motorens effektivitet och olika fordons axelarrangemang, vilket enligt 1953 års trafikutredning påverkade vägslitaget. Utredningens slutsats blev att en beskattning som endast grundades på bränsleförbrukning inte ansågs ge en adekvat täckning för det enskilda fordonets kostnadsansvar. Samma skillnader ansågs emellertid

² Se <http://nationalekonomi.se/filer/pdf/16-3-jen.pdf>

inte föreligga för bensindrivna fordon varför dessa inte kom att omfattas av kilometerskatten.

Kilometerskatten avvecklas 1 oktober 1993

Den 1 oktober 1993 slopades kilometerskattesystemet och ersattes med en särskild punktskatt på dieselolja som endast omfattade dieselolja som används för drift av tidigare kilometerskattepliktiga fordon. I departementschefens motivation till förslaget om slopande av kilometerskatt (proposition 1993/94:124) anförs som skäl att det ofta ansetts tekniskt komplicerat och att det krävs underhåll och besiktningar av apparaturen. Kilometerskattesystemet framställs också som administrativt tungrovt och resurskrävande för såväl fordonsägare som myndigheter och departementschefen framför ett antagande att de administrativa kostnaderna för intag av skatten skall minska i och med slopandet av kilometerskatt. Visserligen vidstår departementschefen att kilometerskatten erbjuder både en avgränsning av beskattning till vägsektorn och ett hänsynstagande till kostnadsansvarighetsprincipen som inte kan nås genom bränsleskatt. Emellertid menade departementschefen att föreslagna åtgärder i form av t.ex. märkning av dieselolja och den övriga utformningen av bränsleskatten på diesel skulle komma att uppväga försämringen gällande beskattningsavgränsning till vägsektorn och kostnadsansvarighetsprincipen, på ett tillräckligt sätt.

Ett ytterligare tungt vägande skäl för slopandet av kilometerskatten var Sveriges stundande inträde i dåvarande EG (benämns fortsättningsvis EU) vilket ställde krav på att trafiken över gränserna skulle kunna ske på ett sätt att gränskontrollåtgärder inte längre erfordrades, vilket det svenska kilometerskattesystemet gjorde. Till detta kom också att det inom EU redan vid denna tidpunkt 1993, under en längre tid diskuterats gemensamma regler för fordonsskatt.

Kilometerskattediskussionen under 2000-talet

Diskussionen om kilometerskatt upphörde inte i och med avvecklingen 1993. Resonemanget om att trafikrelaterade skatter och avgifter skall motsvara de kostnader som fordonen ger upphov till finns åter med i 1998 års trafikpolitiska beslut och i infrastrukturpropositionen (prop. 2001/02:20) sägs att differentiering av avgifter är ett viktigt medel för att nå ett långsiktigt hållbart transportsystem. Propositionen lyfter också fram behovet

av att ändra Eurovinjettdirektivet (1999/62/EG) i syfte att göra det möjligt att införa ett svenskt kilometerskattesystem.

I vägtrafikskatteutredningens betänkande ”Skatt på väg” (SOU 2004:63) föreslås ånyo införandet av en svensk kilometerskatt men nu endast för tung trafik. Som skäl anges att en sådan beskattning förbättrar miljöstyrningen genom att öka incitamenten för effektivare transporter. Ytterligare skäl anges vara att en kilometerskatt för såväl svenska som utländska fordon, skulle utjämna konkurrensförhållandena inom transportsektorn. Kilometerskatten lyfts upp i liknande ordalag i regeringens proposition Moderna transporter (Proposition 2005/06:160) som antogs av riksdagen samma år. Dock framhölls i beslutet att hänsyn skulle tas till den då pågående revideringen av EU:s Eurovinjettdirektiv som skulle sätta förutsättningar och ramar för ett effektivt system för kilometerskatt. Det framhölls också i likhet med i liknande beslut sedan tidigt 1900-tal, att effekterna för regioner och näringar samt detaljutformning av en kilometerskatt var tvunget att analyseras innan den skulle vara möjlig att införa. Dessa frågor analyserades under 2007 av Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) och presenterades i rapporterna ”Kilometerskatt för lastbilar” (SIKA rapport 2007:2 och 2007:5).

SIKAs analyser stöder det som var motivet till införandet av kilometerskatt redan 1974, att kilometerskatten kan bli ett betydligt effektivare instrument för internalisering av den tunga trafikens externa effekter än de skatter och avgifter som används i dag, det vill säga dieselskatt, fordonsskatt och vägavgift. Emellertid menar SIKA måste differentiering av skatten göras med hänsyn till relevanta egenskaper hos fordonen och var och när fordonen framförs. SIKA menar också att en kilometerskatt gör det möjligt att ta betalt av utländska lastbilar. Kilometerskatten medför också att intäktsfördelningen följer fördelningen av trafikarbetet. De beräknade effekterna på produktion och sysselsättning var överlag små och inte entydigt negativa. SIKA drog slutsatsen att val av differentiering av skatten sannolikt inte skulle ha annat än marginell betydelse för stora delar av industrin. Det område som påverkades mest bedömdes vara timmer och virkesindustrin.

4 Dagens fordonsskattesystem

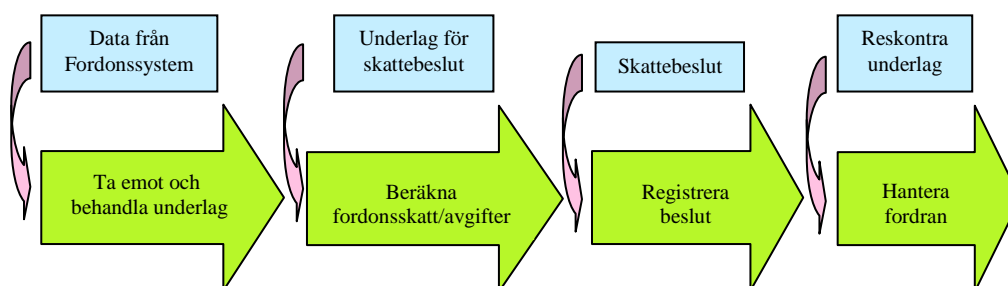
Fordonsparken

I den svenska fordonsparken fanns i april 2014 ca 7,2 miljoner fordon. Av dessa var 4,6 miljoner personbilar, 580000 lastbilar (varav 500 000 lätta lastbilar) och 15000 bussar.

Skatteprocessen

Fordonsskatten tas årligen ut på de fordon som är skattepliktiga. Skatten är variabel och beror på fordonsslag, drivmedel, samt fordonets vikt (sen tillkommer också bränsle- och energiskatter som inte går närmare in på här). Skatten administreras av Transportstyrelsen och de årliga kostnaderna för denna uppgår till minst 60 mnkr per år.

Skatteuppbördsprocessen består av fyra huvudmoment (figur 1) vilka samtliga innehåller flera delmoment.



Figur 1: Fordonsskatteprocessen

Den totala skatteuppbörden för fordonsskatt var ca 11,4 mdr kronor 2013. Av denna svarande personbilar för 8,6 mdr kronor (75%) och lastbilar (över 3,5 ton) för 2 mdr kronor (18%). För lastbilar över 12 ton utgår dessutom vägavgift (som är en skatt vilken också omfattar utländska fordon) vilken totalt inbringar ca 800 mnkr per år varav 550 mnkr avser svenska fordon.

5 En distansbaserad fordonsbeskattning

Drivkrafter

För att åstadkomma en skatte- och avgiftsnivå som leder till ett effektivt resursutnyttjande på transportmarknaden har svensk transportpolitik länge haft kostnadsansvarighetsprincipen som ledstjärna. En följd av den blir tanken om marginalkostnadsprissättning vilken innebär att det pris en trafikant betalar för en resa, oavsett trafikslag, ska motsvara resans samhällsekonomiska marginalkostnad. Det betyder att vägtrafiken är korrekt prissatt om kostnaden för en ytterligare bilresa, genom exempelvis bränslepris eller vägavgift, precis motsvarar de onyttor i form av exempelvis köer, buller och utsläpp, den förorsakar andra trafikanter och samhället i övrigt. Kostnadsansvaret ska enligt marginalkostnadsprissättningen, utkrävas på så låg nivå som möjligt genom ett decentraliserat beslutsfattande (optimalt av fordonsägaren i den stund denne sätter sig i bilen) och i form av fasta och rörliga avgifter. De rörliga avgifterna ska motsvara de kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaderna förorsakade av t.ex. slitage och buller. De fasta avgifterna i sin tur, ska i princip motsvara mellanskillnaden mellan marginalkostnaderna och trafikens totala samhällsekonomiska kostnader.³

EU-kommissionen menar att det krävs en ny strategi för transportkostnaderna, vid sidan av den offentliga finansieringen, för att skapa rättvisa ekonomiska förutsättningar enligt principerna ”förorenaren betalar” och ”användaren betalar”. Detta resonemang ligger i linje med marginalkostnadsprincipen och med utgångspunkt i denna finns flera goda skäl att överväga införandet av en kilometerskatt. Skälen är i delar samma som framhövdes av utredningen inför införandet av kilometerskatten 1974.

En kilometerskatt kan bidra till samhällsekonomisk effektivitet i transportsystemet då den knyter det faktiska skatteuttaget direkt till uppkomsten av externa marginalkostnader. Fordonsägaren får härigenom tydliga incitament att beakta de samhällsekonomiska kostnader som en transport ger upphov till, exempelvis kostnader för miljöbelastning och vägslitage. Därmed förbättras styrningen av trafiken och underlättas möjligheten att nå de nationella miljömålen och skapa ett hållbart transportsystem.

Ett ytterligare skäl, då möjligheterna att via skattehöjningar finansiera det stora behovet av underhåll och investeringar är begränsat, är att en kilometerskatt kan bidra till en mer korrekt finansiering av väginfrastrukturen. En kilometerskatt betyder att finansieringen kommer närmare de som skall använda vägen. Tydliggörandet detta ger i sambandet

³ SOU 2011:12 Medfinansiering av transportinfrastruktur, sid 89ff.

mellan val av projekt och finansiering ger i sin tur goda förutsättningar för att avgiften skall accepteras av trafikanterna.

Ett tredje skäl att införa en kilometerskatt är den tekniska utvecklingen. Särskilt den nya tekniken för satellitbaserad positionsbestämning (GNSS) och mobilkommunikation (GSM/GPRS) kan på grund av sin stora flexibilitet och mångsidighet tillämpas på elektroniska vägtullsystem för att uppfylla de krav som kan komma att ställas av EU inom ramen för de uppställda transportpolitiska målen. Användandet av satellitbaserad positionsbestämning (GNSS) och mobilkommunikation (GSM/GPRS) gör det dessutom möjligt att registrera hur många kilometer som körs inom varje vägkategori, utan att det krävs dyrbara investeringar i infrastruktur. Tekniken tillgängliggör dessutom säkerhets- och informationstjänster för resenärerna såsom automatiskt nödanrop och positionsbestämning vid olyckor och information i realtid om trafikförhållanden, trafikintensitet eller restider.

EUs färdplan, Eurovignettdirektivet och EFC-direktivet

EUs färdplan

EU har i vitbok ”Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem”⁴ lagt fast tio målsättningar för ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem. En av dessa målsättningar är att:

- Göra framsteg mot en fullständig tillämpning av principerna ”användaren betalar” och ”förorenaren betalar” och åtaganden från den privata sektorn att eliminera snedvridande faktorer, däribland skadliga subventioner, generera intäkter och säkerställa finansiering för transportinvesteringar.

I vitboken framställs att vägtullar, dvs. vägavgifter som bygger på köravstånd, bör återspegla de sammanlagda transportkostnaderna, inklusive infrastruktur och externa kostnader. Vägtullar menar EU-kommissionen vidare, erbjuder ett rättvist sätt att betala för rörlighet och sänder rätt prissignaler till väganvändarna. De kan med andra ord generera de intäkter som behövs för att upprätthålla och utveckla väginfrastrukturen, hantera transportefterfrågan och uppmuntra till användning av renare fordon. Av vitboken framgår vidare att lokala externa kostnader som buller, luftföroreningar och trafikstockningar skulle kunna internaliseras genom en avgiftsbeläggning av infrastrukturanvändningen.

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:SV:PDF>

Eurovignettdirektivet

Eurovignettdirektivet är tillämpligt på det transeuropeiska vägnätet och motorvägnätet och reglerar förutsättningarna att ta ut fordonsskatter, tidsbaserade vägavgifter och distansbaserade vägtullar på tunga lastbilar dvs. lastbilar som inklusive eventuellt släp har en högsta tillåten bruttovikt av mer än 3,5 ton. Personbilar och lätta lastbilar omfattas inte av direktivet. Syftet med direktivet är att avlägsna snedvridning av konkurrensen mellan transportföretag i medlemsstaterna. Avgiftssystemen ska därför harmonieras för de tunga lastbilarna. Direktivet tvingar inte medlemsstaterna att införa vägavgifter och vägtullar, men om sådana tas ut måste direktivets villkor följas. Det första Eurovignettdirektivet antogs 1993, men ersattes 1999 av ett nytt direktiv som ändrades 2006 och 2011.

Med vägavgift avses i Eurovignettdirektivet ett bestämt belopp som ska erläggas för att ge fordonet rätt att under en given tid använda en viss infrastruktur. De tidsbaserade vägavgifterna har införts i Sverige genom lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon. En vägtull i direktivets mening är en tull som tas ut för att täcka en medlemsstats kostnader för uppförande, underhåll, drift och utveckling av infrastruktur. Det innebär att en sådan tull tas ut beroende på hur långt man kör på en viss angiven infrastruktur, exempelvis en ny väg, bro eller motorväg. Vägtullen får täcka externa kostnader för att täcka en medlemsstats kostnader till följd av trafikrelaterade luftföroreningar och/eller trafikrelaterat buller. Den externa kostnaden ska ligga nära den samhällsliga marginalkostnaden i enlighet med marginalkostnadsprincipen. Distansbaserade vägtullar har genomförts i svensk rätt genom lag (2014:52) om infrastrukturavgifter på väg. Eurovignettdirektivet medger inte att vägtullar och vägavgifter tas ut samtidigt för användandet av ett och samma vägavsnitt. Det finns dock undantag gällande användning av broar, tunnlar och bergspass.

Kommissionen har i utkast till revidering av Eurovignettdirektivet öppnat för kilometerskatt och i det samma föreslagit att tidsbaserade vägtullar (s.k. eurovignetter) ska förbjudas från och med 2019. EU-kommissionens framläggande om en ändring av Eurovignettdirektivet utgör ett första steg mot en ökad internalisering av kostnader som förorsakas av tunga lastbilar. Skillnaderna mellan EU-länderna när det gäller vägtullar kommer dock att kvarstå. Ytterligare åtgärder kommer att avse ett successivt införande av obligatoriska harmoniserade internaliseringssystem för nyttofordon inom hela det regionala nätet. Meningen med detta är att förändra den nuvarande situationen som innebär att internationella transportföretag förutom Eurovignette, måste ha fem olika nationella vignetter samt åtta andra märken eller avtal om vägtullar för att obehindrat kunna köra på avgiftsbelagda vägar i Europa.

Eurovignett direktivet ger också ramar för hur vägtullar kan tas ut. Utgångspunkten i differentieringen sker med utgångspunkt i EURO-utsläppsklass och principen är att inget fordon får åläggas en tull som mer än 100 procent överstiger den tull som tas ut för ett likvärdigt fordon som uppfyller de strängaste utsläppskraven. Emellertid finns vissa givna situationer där medlemsstaterna kan frångå denna princip t.ex. kan det ges rabatt för vägtullen över Öresundsbron om undantaget gäller ett projekt av stort europeiskt intresse.

Enligt direktivet ska vägtullar tas ut på ett sådant sätt att det orsakar så lite störningar som möjligt för trafikflödet. Obligatoriska kontroller vid gemenskapens inre gränser ska undvikas och arrangemangen får i övrigt inte innebära omotiverade nackdelar, vare sig ekonomiskt eller på annat sätt, för tillfälliga användare av vägnätet. Särskilt när en medlemsstat uppbär vägtullar genom ett system som kräver användning av en ombordenhet ska den genom rimliga administrativa och ekonomiska arrangemang göra lämpliga ombordenheter tillgängliga. Eurovignett direktivet säger också att de påföljdssystem som lämpligen bör införas i de fall avgiftskravet inte efterlevs ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

EFC-direktivet

EFC-direktivets regelverk syftar till att åstadkomma 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. Det är alltså betalningsförmedlaren som blir ”uppbördsmyndighet” visavi väganvändaren. De indrivna medlen förmedlas sedan vidare till avgiftsupptagaren som kan vara en myndighet eller ett företag som genom en koncession förvaltar en infrastruktur som finansieras med vägtull. Tullsystemet får inte påverka medlemsstaternas principbeslut att ta ut vägtullar för särskilda typer av fordon. Det får heller inte påverka ändamålet med eller nivån på de tullar som tas ut. Det ska endast avse metoden för att ta ut vägtullar eller avgifter. Direktivet och det associerade kommissionsbeslutet har genomförts i svensk rätt genom lag (2013:1164) och förordning (2014:59) om elektroniska vägtullssystem.

De tre viktigaste aktörerna i EFC-direktivet är Väganvändare som betalar för sitt vägutnyttjande, Avgiftsupptagaren som tar upp vägtull och Betalningsförmedlaren som utgör mellanhanden mellan dessa två aktörer och som även tillhandahåller ombordenheten till väganvändaren. En översiktsbild av aktörsmodellen visas i figur 2:

Betalningsförmedlaren

Betalningsförmedlaren tillhandahåller en elektronisk betaltjänst där ombordenheten och kontrakt med väganvändare och avgiftsupptagare är de viktigaste komponenterna. Betalningsförmedlare kan erbjuda en tjänst som fungerar lokalt, regionalt eller nationellt. Betalningsförmedlare som erbjuder tjänsten EETS ger sina kunder tillträde till alla europeiska tulldomäner genom de ombordenheter som denne tillhandahåller, och kunden (väganvändaren) får alla vägtullar samlade på en faktura.

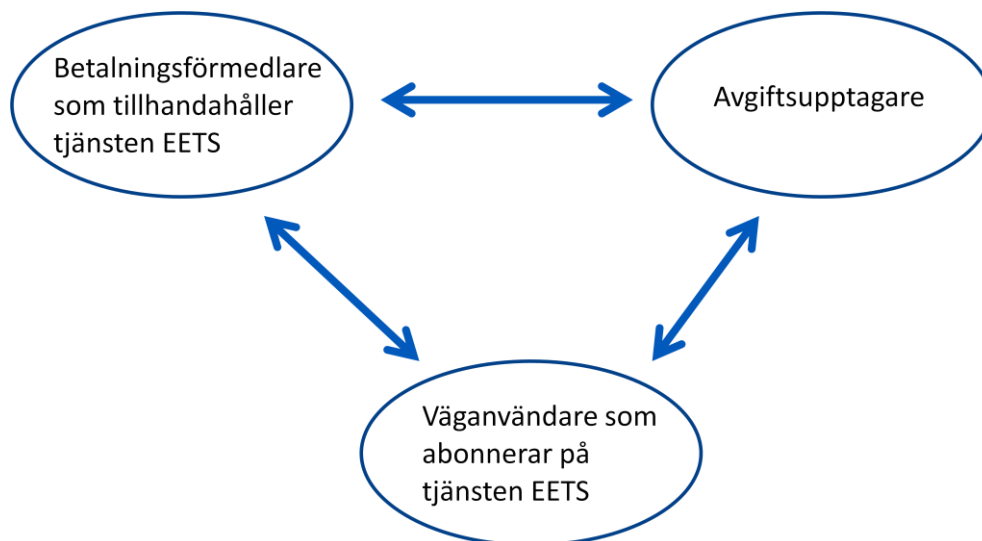
Betalningsförmedlaren har betalningsansvaret för vägtull visavi avgiftsupptagaren. Det innebär att betalningsförmedlaren ska erlægga hela det belopp som ombordenheterna har aggregerat under en given tid. Eftersom betalningsförmedlaren inte är garanterad att väganvändaren fullgör sina skyldigheter utgår från avgiftsupptagaren en kompensation i form av en s.k. betalningsgaranti för utebliven betalning. Beräkningar som gjorts inom Arenaprojektet pekar på att storleksintervallet 1-1,5 % av det beskattade beloppet är en rimlig nivå för en sådan garanti då den kostnad som uppkommer med betalningsgarantin i stort ska motsvara den förlust som avgiftsupptagaren undviker genom den valda modellen.

Väganvändaren (abbonnenten)

En fysisk eller juridisk person som har träffat avtal med en betalningsförmedlare om förmedling av vägtull till avgiftsupptagare. Väganvändaren har ett betalningsansvar för vägtull visavi betalningsförmedlaren.

Avgiftsupptagaren

En myndighet eller en juridisk person som genom ett elektroniskt vägtullssystem tar upp vägtullar för fordonstrafik i ett vägtullsområde. Avgiftsupptagaren ingår avtal med en eller flera betalningsförmedlare vilket ger förmedlarens kunder (väganvändaren) möjlighet att använda elektroniska ombordenheter för att registrera användningen av vägnätet. En viktig och central uppgift för avgiftsupptagaren är att kontrollera regelförfarandena i systemet.



Figur 2: Aktörsmodell för uppbörd av kilometerskatt enligt EFC-direktivet⁵

6 Kilometerskattesystem i utlandet

Det finns idag tre länder som tar ut kilometerskatt i Europa. Det är Tyskland, Slovakien och Ungern. Frankrike hade en lösning framme för införande förra året men den sköts på framtiden efter omfattande protester. Enligt obekräftad uppgift görs ett nytt försök att införa den s.k. ”eco-tax” till kommande årsskifte. Nedan beskrivs, i den mån uppgifter funnits tillgängliga, översiktligt hur systemen i Tyskland, Slovakien och Frankrike är uppbyggda. Ungern utelämnas då uppgifter inte finns tillgängliga.

Tyskland

På alla tyska motorvägar och vissa landsvägar gäller en avgiftsplikt för alla inhemska och utländska lastbilar med en tillåten totalvikt på minst 12 ton. Avgiften utgår från den tillryggalagda avgiftsbelagda vägsträckan, fordonets axelantal och emissionsklass. Avgiften infördes den 1 januari 2005 och Tyskland var först i världen att använda ett satellitbaserat system för att mäta väganvändningen.

⁵ Electronic fee collection – Information exchange between Service Provision and Toll Charging prEN 12855:2008

Den tyska staten upphandlade en så kallad PPP-lösning av ett konsortium, Toll Collect, bestående av tyska företag som driver och administrerar vägavgiftssystemet⁶.

Systemet erbjuder tre olika möjligheter att ta upp avgifter:

- med ombordenhet (OBU)
- via vägavgiftsterminal
- via internet

En bokning via internet eller vid en vägavgiftsterminal kan göras upp till tre dagar i förväg. För företag som sällan använder de avgiftsbelagda vägarna rekommenderas en bokning vid en vägavgiftsterminal.

I den satellitbaserade lösningen monteras en ombordenhet i lastbilen som, med hjälp av satellitsignaler (Global Positioning System, GPS) och kompletterande lokaliseringssensorer registrerar de avgiftsbelagda vägsträckor lastbilen färdas på. Ombordenheten lokaliserar lastbilens position och känner vid varje tidpunkt av på vilket vägavsnitt av det omkring 30 000 kilometer långa avgiftsbelagda vägnätet fordonet befinner sig. Ombordenheten beräknar därefter avgiften med hjälp av de av användaren lämnade uppgifterna om emissionsklass och antal axlar. Därefter översänds uppgifterna till Toll Collects databas via mobilkommunikationsteknik med användning av GSM-GPRS-standard.

Alternativt kan de manuella alternativen användas: Användaren ska i förväg boka den avgiftsbelagda sträckan vid en vägavgiftsterminal eller via internet. Dessa uppgifter förs vidare till Toll Collects databas. Avräkningen av vägavgiften sker för registrerade användare via kreditkort, kreditkort med tillgodohavande, tillgodohavandekonto hos Toll Collect, eller tankkort. Bokning vid en vägavgiftsterminal är öppet för alla användare. Icke registrerade användare kan välja mellan att betala kontant eller med tank- eller kreditkort.

För att säkerställa att vägavgifterna erläggs korrekt har Toll Collect tagit fram ett omfattande kontrollsystem som ställts till det Tyska Godstrafikverkets (BAG) förfogande.

Under en kontroll granskas i Toll Collects databas om det finns en aktuell bokning för respektive fordon. Kontrollsystemet består av obemannade automatiska kontrollstationer, stationära och mobila kontroller med

⁶ PPP=Public, private partnership. Konsortiet består av Daimler AG, Deutsche Telekom, och Cofiroute.

tillhörande kontrollanordningar och företagskontroller. Samverkan mellan kontrollsätten gör det är möjligt att kontinuerligt kontrollera att vägavgiften erlagts korrekt.

Det är det Tyska godstrafikverket (BAG) som ansvarar för att överträdelser mot avgiftsplikten beivras. Fastställs det att vägavgiften för en avgiftspliktig lastbil inte erlagts för en tillryggalagd sträcka tas avgiften för den körda sträckan ut i efterhand.

Om det inte är möjligt att fastställa den faktiskt körda avgiftsbelagda sträckan efterdebiteras en schablonsträcka på 500 kilometer. Vid kontrollen samlar BAG in alla nödvändiga uppgifter som registreringsnummer och avgiftsklass. BAG inleder därefter ett bötesförfarande. Bötesbeloppet kan uppgå till 20 000 euro.

Följande kontrollfunktioner finns:

Automatisk kontroll: 300 fast installerade obemannade kontrollstationer registrerar ett fordon som närmar sig och kontrollerar i fritt trafikflöde om den avgiftspliktiga lastbilen har fullgjort sina skyldigheter. Om en ombordenhet installerats och kopplats in kontrolleras om denna är korrekt inställd. För alla andra avgiftspliktiga fordon noteras registreringsnumret och jämförs med de data som lagrats i Toll Collect databas. Om man inte fullgjort sina skyldigheter genomför Toll Collect nödvändiga undersökningar och en eventuell indrivning av vägavgiften. Relevant information som behandlar indrivningen för Toll Collect vidare till BAG där en utvärdering görs.

För att göra kontrollen av betalningen av vägavgiften effektivare, flexiblare och oannonserad, används också portabla automatiska kontrollstationer. Finessen med den här apparaten är att den kan transporteras och tas i bruk på olika ställen av medarbetare från BAG. Genom en snabb montering och nedmontering av kontrollenheten kan kontrollerna genomföras utan förvarning.

Stationär kontroll: Data från potentiella avgiftssmitare (som identifierats i en automatisk kontroll uppströms, kan även skickas till medarbetare från Tyska godstrafikverket (BAG) som då nedströms kan vinka in fordonet från vägen och kontrollera det. Medarbetare från BAG har då möjlighet att fastställa sakförhållandet direkt samt att omedelbart inkassera avgifter och bötesbelopp.

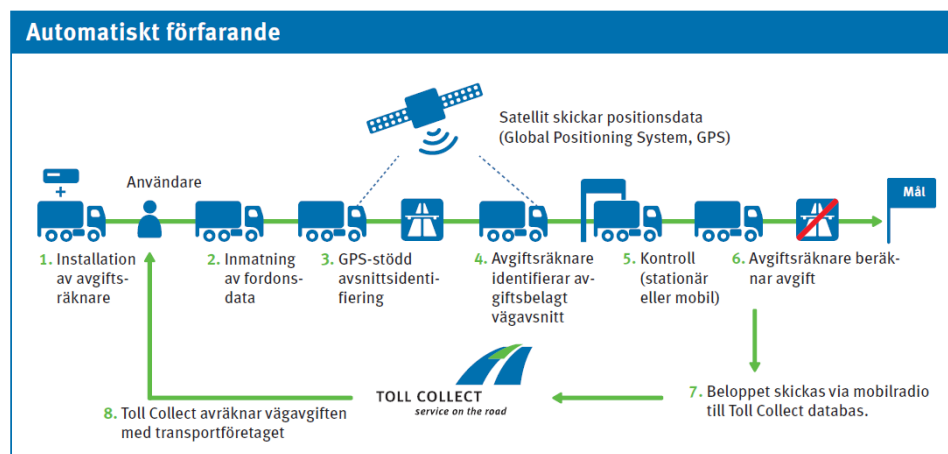
Mobil kontroll: Omkring 300 mobila team från BAG kontrollerar dygnet runt att vägavgifterna betalas korrekt. Detta innebär en heltäckande och flexibel kontroll av hela det avgiftsbelagda vägnätet (motorvägar och

landsvägar). De mobila kontrollteamen agerar på samma sätt som de automatiska kontrollstationerna och fastställer om en lastbil med ombordenhet är registrerat och om det är korrekt inställt. Om det visar sig att lastbilen inte är utrustad med en ombordenhet jämför kontrollteamet fordonets registreringsnummer med manuella bokningsdata i den centrala databasen och följer sedan proceduren enligt ovan. Förare av utländska fordon måste innan de kan fortsätta körningen erlägga en säkerhet av samma storlek som den obetalda vägavgiften samt det väntade bötesbeloppet jämte omkostnader.

Företagskontroller: Medarbetare från BAG genomför dessutom stickprov på tyska transportföretag. Kontrollerna görs delvis rent slumpmässigt och delvis på grund av konkreta misstankar. Hos användaren kontrolleras på plats om vägavgiften erlagts korrekt under senare tid. För detta ändamål utvärderas fraktsedlar, tankkvitton, diagram osv.

Vägavgiftskontroller görs vid alla tider på dygnet, under veckans alla dagar och på alla avsnitt av det avgiftsbelagda vägnätet.

Så här ser processen ut för den som installerat en ombordenhet:



Vägavgiften per kilometer varierar från 0,141–0,288 euro beroende på avgasklass och antal axlar.

Driftkostnadernas andel av de totala intäkterna uppgår till 11 procent. Under 2013 var intäkterna knappt 5 miljarder Euro vilket skulle betyda en årlig driftkostnad för det året på cirka 0,54 miljarder Euro.

159 000 transportföretag med drygt en miljon lastbilar finns registrerade i systemet varav 780 000 är utrustade med en OBU. Ungefär hälften av dessa är utländska lastbilar.

Sedan starten 2005 fram till och med 2014 har man samlat in 35 miljarder Euro i vägavgifter.

Det tyska systemet är inte öppet för externa betalningsförmedlare och strider därmed mot EFC-direktivet. Kommissionen har också inlett ett överträdelseförfarande mot landet.

Slovakien

Den 1 januari 2010 införde Slovakien ett system för distansbaserade vägtullar baserat på satellitteknik (GPS). Vägtullen tas ut för tunga lastbilar över 3,5 ton.

Väganvändaren kan välja mellan att betala avgiften i förväg eller i efterhand. Den rena transittrafiken, som kör rakt igenom landet, kan förhandsbetala för sin rutt utan att behöva installera någon ombordenhet.

De som väljer att betala i efterhand måste köpa och själva installera en ombordenhet. Ombordenheten jämför fordonets position med ett antal förprogrammerade virtuella betalstationer och rapporterar till centralsystemet, där prissättningen sker.

Systemet drivs av en privat upphandlad aktör, SkyToll, som också tillhandahåller ombordenheter. Några konkurrerande betalningsförmedlare finns alltså inte vilket strider mot EFC-direktivet.

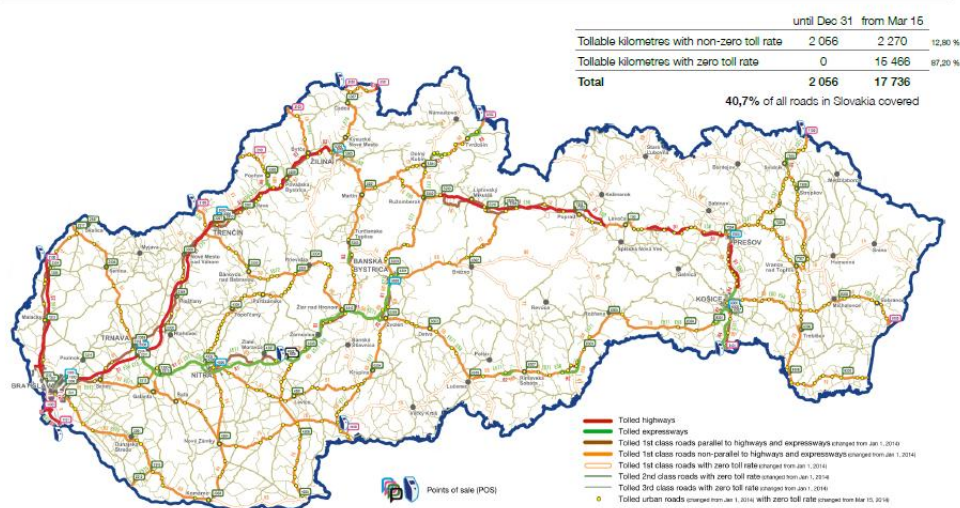
Alla motorvägar, riksvägar (expressways) samt första, andra och tredje klass vägar är avgiftsbelagda.

Vägavgiften varierar beroende på emissionsklass, antal axlar samt körd sträcka. Rabatter erbjuds frekventa användare.

Figuren nedan visar det avgiftsbelagda vägnätet.

Tolled Network

Valid from Mar 15, 2014



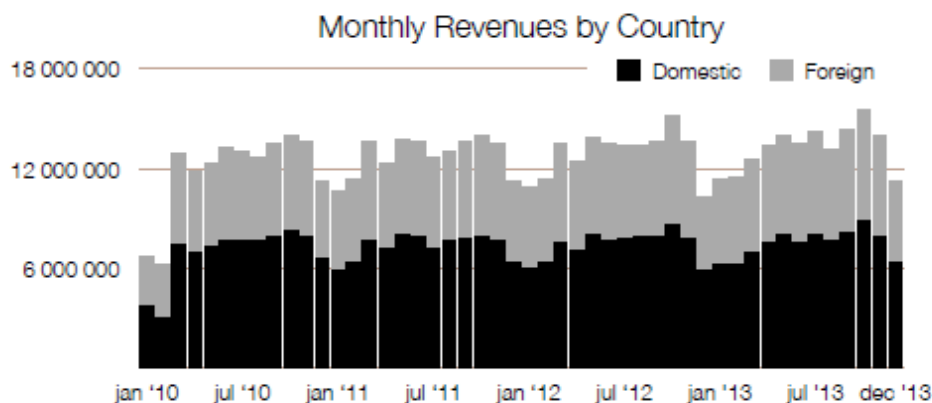
Längden på det avgiftsbelagda vägnätet är knappt 18 000 kilometer. Beräkningar som slovakerna gjort visar på att det skulle krävas drygt 3000 portaler (vägtullstationer) om man skulle använda traditionell korthållskommunikation (DSRC-teknik). Det satellitbaserade systemet kräver inga vägtullstationer alls förutom de som finns för kontrollsyfte.

Kontrollsystemet baseras på 46 fasta och portabla vägsidesinstallationer samt 30 mobila kontrollfordon. Kontrollprocessen kunde av legala skäl inte läggas ut på entreprenad. Operatören SkyToll förser verksamheten med utrustning, kontrollportaler och bilar. I varje kontrollfordon krävs att det finns en person från operatören och en polis, för att de tillsammans skall ha den kompetens och mandat som krävs för att utföra kontrollen.

SkyToll har 80 personer anställda som arbetar med kontrollprocessen, och till det kommer ca 200 poliser som helt eller delvis deltar i arbetet. Straffavgifterna är höga, upp till 1 600 euro, lägre om de betalas direkt på plats. Även föraren av fordonet är skyldig att betala en del av boten och ägaren resten. Blir ett fordon stoppat kommer även tidigare registrerade överträdelse (upp till 24 månader) att beivras samtidigt.

Av de drygt 230 000 fordon som finns registrerade i systemet var mindre än en tredjedel inhemska lastbilar. En normal arbetsdag rör sig cirka 35 000 avgiftspliktiga lastbilar på det avgiftsbelagda vägnätet. Intäkterna uppgår till cirka 13 miljoner Euro per månad och lastbilar från Slovakien och de närmaste grannländerna står för cirka 90 av intäkterna.

Figuren nedan visar intäkterna per månad fördelat på inhemska och utländska lastbilar.



Frankrike

Merparten av Frankrikes motorvägar, sett till kilometerantal, är betalmotorvägar med vägtullar. Dessa vägar ägs och drivs av statliga eller privatägda företag och de använder traditionella betalstationer med bommar där användare kan stanna och betala manuellt eller välja dedikerade transponderkörfält.

I juli 2011 infördes bestämmelser som möjliggör uttag av en distansbaserad så kallad miljöskatt (L'éco-taxé poids lourds) för lastbilar, inhemska och utländska, över 3,5 ton på det 15 000 km långa nationella och regionala vägnäten som historiskt sätt varit avgiftsfria. Avgiften uppgår, beroende på en kombination av emissionsklass, antal axlar och vikt, till mellan 0,088 – 0,154 euro per kilometer.

Frankrike skulle därmed ha blivit det senaste i raden av europeiska länder att driftsätta ett distansbaserat vägtullsystem, men efter en rad förseningar och problem har regeringen skjutit upp projektet på obestämd tid. Obekräftade uppgifter gör gällande att det kan komma att bli fråga om en start av systemet det kommande årsskiftet.

Den franska staten har gett uppdraget att administrera och driva systemet till Ecomouvé. Detta företag har i sin tur skrivit kontrakt med betalningsförmedlare som, i enlighet med EFC-direktivet, förmedlar betalningar.

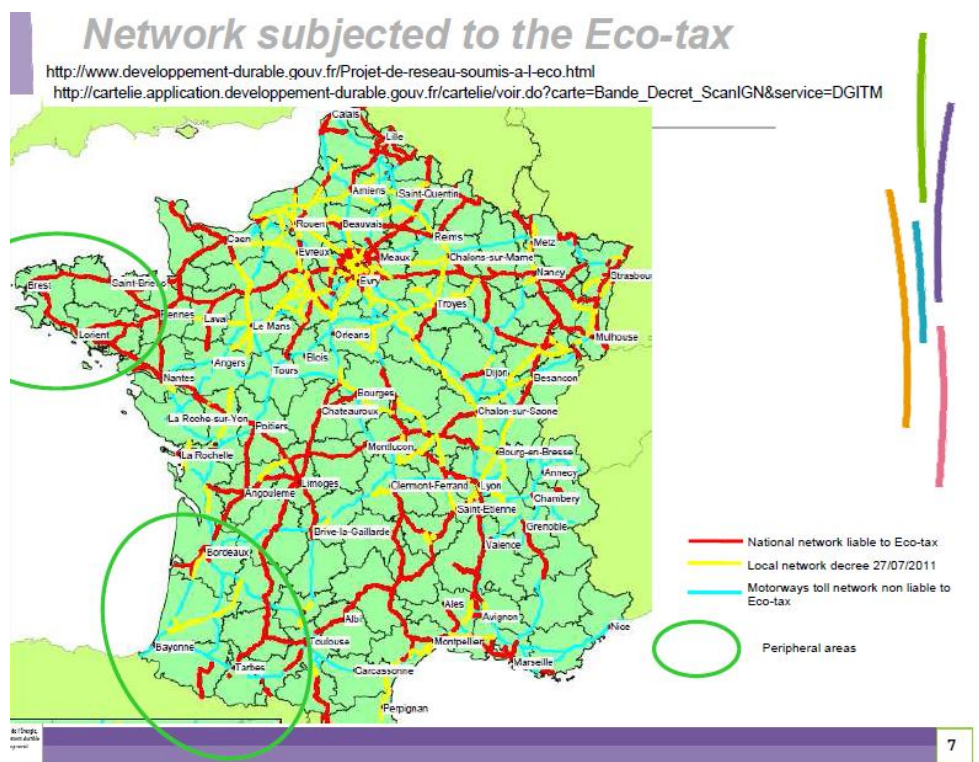
Alla fordon, inhemska såväl som utländska, måste installera en ombordenhet för att få använda det aktuella vägnätet.

Väganvändaren kan välja på två alternativ

- Teckna ett kontrakt med en registrerad betalningsförmedlare⁷ som sedan förmedlar avgiften till Écomouv' i enlighet med kraven i EFC-direktivet.
- Registrera sig direkt hos Écomouv'. I detta fall måste väganvändaren betala in ett belopp i förväg motsvarande en genomsnittlig månadsbetalning av avgiften (300 Euro). Denna lösning är först och främst tänkt för tillfälliga besökare.

För att få tillgång till den obligatoriska ombordenheten måste väganvändaren deponera 150 Euro medan väganvändare som väljer att registrera sig direkt hos Écomouv' får låna utrustningen gratis men är å andra sidan skyldig att dels betala in beloppet enligt ovan samt betala en administrativ avgift på mellan 3 % och 7 % till Écomouv'.

Bilden nedan visar området som omfattas av avgiften.



⁷ T.ex. AXXES, TOTAL, EUROTOLL, DKV, RESSA, TELEPASS

7 En svensk kilometerskatt

I detta kapitel diskuteras och beskrivs införandet av en svensk kilometerskatt för bilar det vill säga personbilar, lastbilar och bussar. Dessa står för 72 % av fordonsparken. Övriga fordonsslag med betydande volymer, släpvagnar, motorcyklar, traktorer samt terrängskotrar lämnas utanför. Motivet till detta är att släpvagnar inte är skattepliktiga, traktorer och terrängskotrar används huvudsakligen utanför vägnätet och motorcyklar lämpar sig inte för en kilometerskatt.

Utformning

En svensk kilometerskatt måste, såvitt avser tunga lastbilar, ta hänsyn till Eurovignett direktivet (om skatten omfattar TEN-T och motorvägnätet) och till EFC-direktivet såvitt avser metoden för att ta upp kilometerskatt baserad på elektroniska ombordenheter. Det så kallade Arena-projektet⁸ tog under 2008 fram ett koncept till en svensk kilometerskatt för tunga lastbilar som i stora delar byggde på dessa förutsättningar. Arenas koncept utgör också stommen för resonemangen i denna rapport.

Vidare utgångspunkter är att hela vägnätet beskattas samt att skatten differentieras utifrån plats, tid och vissa dynamiska och statiska fordonparametrar. Deklarationsplikten ligger hos väganvändaren som blir skyldig att installera en ombordenhet i fordonet. Det senare innebär att bevisbördan läggs på fordonsägaren.

En kilometerskatt som ska täcka hela det svenska vägnätet bör av praktiska och ekonomiska skäl baseras på teknik för positionering via satellit (GNSS) och inte på ett mikrovågssystem (DSRC). Skälet till denna ståndpunkt är att Sverige har relativt få fordon i förhållande till vägnätets omfattning. Ett mikrovågssystem (DSRC) skulle, för att täcka upp hela vägnätet, kräva massiva investeringar i vägtullsstationer medan positionering via satellit (GNSS) skulle kräva mindre investeringar i infrastruktur. Det handlar i det senare fallet om fasta, flexibla och mobila kontrollstationer.

Den satellitbaserade ombordenheten som blir obligatorisk i alla fordon vid användande av GNSS teknik, avläser kontinuerligt fordonets position och lagrar dessa uppgifter. Fråga uppstår då vilken typ av ombordenhet som bör användas, tjocka eller tunna klienter. Med tjocka klienter avses ombordenheter som utöver att tillhandahålla positions- och tidsdata också utför beräkningen av vägtullen, ungefär som en taxameter i en taxibil. I det tyska Maut-systemet används denna teknik. Med tunn klient avses en ombordenhet som endast samlar in positions- och tidsdata och sedan över mobilnätet kontinuerligt skickar dem till betalningsförmedlaren.

⁸ Se <http://www.arena-ruc.com/>

Omvandling av positioner till en färdväg och åtföljande beräkning av vägtull kan sedan ske i antingen betalningsförmedlarens centralsystem eller i avgiftsupptagarens centralsystem. I alternativet tunna klienter föreligger inget behov av att trådlöst (remote) uppdatera enskilda ombordenheter med ändringar i vägtull (nya vägar, ny prislista etc), vilket det gör för tjocka klienter. Istället sker uppdateringen i betalningsförmedlarens eller avgiftsupptagarens centralsystem, beroende på vem som ska översätta de i ombordenheten registrerade GPS-koordinaterna till en färdväg (kartpassningen). Nackdelen med tunna klienter, i det fall översättningen ska göras av betalningsförmedlarna, är att en och samma sträcka kan ge olika utfall beroende på vilken programvara betalningsförmedlaren använder. En samlad bedömning leder ändå fram till att en tunn klient är fördelaktigare.

Ytterligare en faktor av betydelse i valet av vem som ska utföra kartpassningen är den personliga integriteten. Det som ur integritetssynpunkt, talar för att kartpassningen görs hos betalningsförmedlaren är att tids- och positionsdata på detaljnivå, stannar där. De uppgifter som lämnas till avgiftsupptagaren är, utöver dynamiska och statiska fordonsparametrar, endast aggregerade tids- och positionsdata för att möjliggöra fastställande av skattens storlek. Uppgifterna hos betalningsförmedlaren skyddas av det kontraktuella förhållandet med väganvändaren som enligt EFC-direktivet ska innehålla skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter. Dock kommer avgiftsupptagaren att, i avtalet med betalningsförmedlaren, förbehålla sig rätten att få del av sådant tids- och positionsdata som är nödvändigt för att kunna bedriva nödvändig kontroll av regelefterlevnaden.

I figur 3 visas en principskiss över ett vägtullssystem med satellitbaserade ombordenheter. Enheten i fordonet tar emot positionsdata, i form av signaler från satelliter. Ombordenheten samlar dessa och sänder regelbundet rapporter med positions- och tidsdata (och dynamiska fordonsparametrar t.ex. påkopplat släp) till betalningsförmedlaren. Betalningsförmedlaren utför kartpassning och beräknar vägtullen baserat på fordonsparametrar och vägтарiff. Betalningsförmedlaren sänder sedan ett underlag med aggregerade färdvägsdata, för skattebeslut till avgiftsupptagaren.

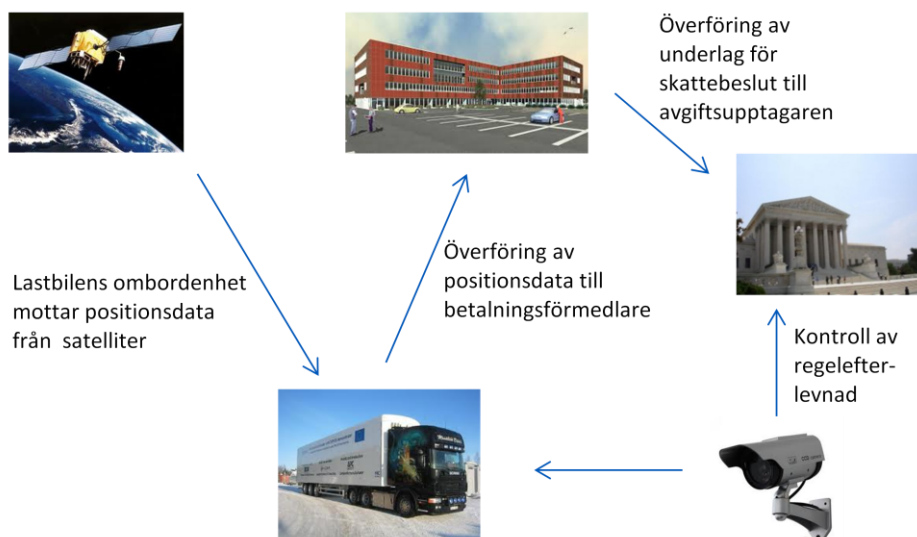
Ett kilometerskattesystem består på uppördssidan av två delar:

- *Mät- och tariffsystem* som mäter, prissätter och rapporterar väganvändning
- *Betalsystem* som erbjuder väganvändaren olika möjligheter att betala skatt och betalningsförmedlaren möjlighet att förmedla skatten till avgiftsupptagaren.

För att säkerställa att rätt färdväg deklarerats och därmed att korrekt belopp beräknas, behöver avgiftsupptagaren dels vara säker på att rätt positionsdata lämnats till betalningsförmedlaren, dels att positionsdata behandlats på rätt sätt och att de rapporterats i fullständig och oförvanskad form. För detta behövs ett *kontrollsystem*.

Kontrollsystemet

Kontrollsystemet är avgörande för acceptansen av ett kilometerskattesystem. Om väganvändaren eller betalningsförmedlaren har möjlighet att manipulera data är det tillräckligt för att myndigheten inte skall kunna lita på den information som kommer ur systemet. Sådana brister riskerar också att minska medborgarnas förtroende för systemet vilket har visats öka incitament för att fuska⁹. För att motverka incitament att, medvetet eller omedvetet, deklarerar felaktig information (t.ex. körd vägsträcka) till avgiftsupptagaren måste det också skapas ett *sanktionssystem*. Sammantaget måste kontroll- och sanktionssystemet vara både kostnadseffektivt och rättssäkert med påföljder som, i enlighet med Eurovigettdirektivet, är effektiva, proportionella och avskräckande.



Figur 3: Principskiss över vägtullssystem

Utformning

Att åstadkomma en kontrollfunktion som ger en rimlig avvägning mellan de kostnader den åsamkar och de intäkter den ger upphov till är en fråga som

⁹ Se "Sociala fällor och tillitens problem" Bo Rothstein (2003)

myndigheter, vilka i någon form ägnar sig åt kontroll av regelefterlevnad, ständigt brottas med¹⁰.

Kontrollsystemets uppgift avseende kilometerskatten, ur avgiftsupptagarens perspektiv, är att jämföra deklarerad data (körd vägsträcka, tidpunkt, plats, förekomst av släpvagn etc.) med insamlade data från fysiska observationer i vägsystemet. Sådana data kan vara uppgifter inrapporterade från t.ex. en polisman eller från en videokamera utmed vägkanten. Mät- och tariffsystemet får en direkt och stor betydelse för speciellt videokamera övervakningen. Ju mer detaljerad och komplex tariffstrukturen görs (t.ex. differentierad skatt utifrån tid, plats och fasta och rörliga fordonsparametrar), desto mer detaljerade måste de insamlade kontrollerna vara vilket leder till ett komplexare kontrollsystem. I mer avancerade kontrollsystem kan även utrustning placeras i fordonet för att jämföra data och rapportera avvikelser. Till exempel kan en accelerometer visa på att fordonet rört sig medan ombordenheten visar att det stått stilla.

Utöver fysiska kontroller av fordon kan också kontroller utföras i betalningsförmedlarens centralsystem, till exempel kontroll av att resan är sammanhängande. Kontroll kan även ske av rapporterad väganvändning under en viss period och jämföras med kostnader för bränsle som tagits upp i bokslut om det är fråga om kommersiell trafik. Jämförelse kan också göras med rapporterad mätarställning från kontrollbesiktning. Genom att bevisbördan ligger på den skattskyldige måste inte avgiftsupptagaren ställa utom rimligt tvivel att ett fordon kört på en viss plats vid en viss tid utan att betala för det, utan bara göra det troligt att den totala sträckan som rapporterats inte stämmer med andra kontrollerbara uppgifter.¹¹

Att bevisbördan ligger hos den skattskyldige är en viktig skillnad mellan den i modellen presenterade hanteringen av en satellitbaserad kilometerskatt och den hantering som byggs upp inom ramen för EasyGo. Rutinerna inom EasyGo är utformade för så kallade DSRC-system där detektering, registrering och identifiering av passerande fordon ligger hos avgiftsupptagaren. Allt fordonsägaren är skyldig att göra är att ha transpondern monterad på ett korrekt sätt och se till att den har strömförsörjning så att den kan kommunicera med vägsidesutrustningen. I ett satellitbaserat kilometerskattesystem ligger deklareringsplikten på fordonsägaren. Avgiftsupptagaren får först i efterhand, via betalningsförmedlaren, en färdvägsdeklaration för skattebeslut.

¹⁰ Ett exempel på en sådan avvägning är det beslut som regeringen tog för några år sedan om kontrollmärkesystemet. I det fallet ansågs kostnaderna för kontrollsystemen överstiga genererade intäkter varför kontrollmärkesystemet avskaffades.

¹¹ Arena rapport 2014:01, Innovativa kontrollsystem för vägullar

Kontroll och integritet

Den modell för en kilometerskatt som beskrivits här innebär att betalningsförmedlaren endast redovisar aggregerad färdvägsdata tillräcklig för att avgiftsupptagaren ska kunna beräkna skatten. På detta sätt skyddas den personliga integriteten för väganvändaren som alltså inte behöver offentliggöra hela sin resväg. Frågan som då uppstår är hur avgiftsupptagaren ska kunna kontrollera att den färdvägdeklaration som deklarerats är i överensstämmelse med hur lastbilen faktiskt framförts. Standardiseringsorganen CEN och ISO håller för närvarande på att utarbeta en standard för så kallad *Trusted recorder* vilket kan avhjälpa detta. Trusted Recorder bygger på en kryptografisk teknik som gör att väganvändaren inte i efterhand kan ändra den deklarerade färdvägen utan att lämna spår. Betalningsförmedlaren, som i sitt centralsystem översatt positionsdata till en färdväg, skickar en färdvägsdeklaration till avgiftsupptagaren som endast innehåller totalbelopp och ett kryptografiskt kvitto där det inte går att utläsa väganvändarens färdväg. Avgiftsupptagaren kan då utifrån en observation i vägnätet i efterhand begära ett utdrag från det aktuella fordonet för just den tidpunkten för att se om denna observation finns representerad i färdvägsdeklarationen. Fordonsägaren måste då lämna uppgift från sin ombordenhet som visar var fordonet fanns vid den tidpunkten tillsammans med tillhörande kryptografiskt kvitto. Med denna information kan avgiftsupptagaren kontrollera om observationen ingår i den deklarerade färdvägen.

En viss kontrollfunktion kan också åläggas betalningsförmedlaren i de avtal som upprättas mellan denne och avgiftsupptagaren. Dessa kan exempelvis innehålla de kvalitetskrav på de data som betalningsförmedlaren ska lämna till avgiftsupptagaren. Det kan t.ex. handla om att betalningsförmedlaren måste kontrollera färdvägen, att den är konsistent och inte innehåller några ”luckor”, att de data som väganvändaren lämnar till betalningsförmedlaren är korrekt och inte innehåller t.ex. felaktig information om emissionsklass etc. Vid brister ska avtalet med betalningsförmedlaren innehålla klausuler om ekonomisk kompensation till avgiftsupptagaren.

Om det vore möjligt att utforma ett helt säkert system som alltid rapporterade korrekta färdvägsdeklarationer skulle avgiftsupptagarens roll begränsas till att fastställa skattebeslut med utgångspunkt i den färdvägsdeklaration som betalningsförmedlaren lämnat. Eftersom så inte kommer att bli fallet bedöms kontrollsystemet bli den stora utmaningen och, vid sidan av själva skatteuppbörden, huvuduppgiften för avgiftsupptagaren.

8 Konsekvenserna för Transportstyrelsen vid införande av kilometerskatt

Ett införande av en kilometerskatt i enlighet med beskriven aktörsmodell (fig. 2) får följande konsekvenser för Transportstyrelsen

- Uttag av årlig fordonskatt samt vägavgift för tunga lastbilar (eurovingett) kan avvecklas.
- Avställningsinstitutet kan upphöra eftersom skatt bara ska betalas i den utsträckning fordonet används.
- Den löpande rapporteringen till försäkringsbolagen om fordonets status, i trafik eller avställt, som aktiverar/avaktiverar försäkringen blir överflödig och kan utgå¹².
- Systemet med saluvagnslicenser kan utgå och ersättas med ombordenheter som knyts till bilhandlaren och som får användas på de fordon denne saluför.

Totalt innebär dessa förändringar en minskning av kostnaderna med drygt 60 mnkr per år.

Ett införande av en kilometerskatt innebär emellertid tillkommande ansvar och uppgifter för Transportstyrelsen. Förutom själva uppbörden av kilometerskatten, som myndigheten gör på uppdrag av avgiftsupptagaren, handlar det framförallt om den administrativa kontrollen av regelefterlevnaden. Till detta kommer den viktiga uppgiften att bistå avgiftsupptagaren i dennes avtalsförhandlingar med olika betalningsförmedlare. Detta kommer medföra nya kostnader för Transportstyrelsen. Hur stora dessa kan tänkas bli behöver utredas vidare.

På skatteuppbördssidan bygger den beskrivna modellen på att väganvändaren endast har kontakt med betalningsförmedlaren som i sin tur har kontakt med avgiftsupptagaren. Detta betyder att det är betalningsförmedlaren som har kontakt med väganvändaren och ansvarar för hela det gränssnittet vilket inbegriper att tillhandahålla ombordenheter och tillhörande kundtjänst. Om någon vill klaga på skatten ska hänvisning ske till skattemyndigheten. I samband med trängselskatten har det dock förekommit diskussioner om att Transportstyrelsen skall överta denna funktion. För Transportstyrelsens del kommer kilometerskattmodellen

¹² En bil omfattas av försäkringsplikt och en försäkring ska finnas noterad i vägtrafikregistret (precis som idag) vid användning av fordonet. Hur försäkringsfrågan får lösas i de fall fordonsägaren avser att under en längre tid inte använda fordonet, måste bli en fråga för försäkringsbolagen att lösa.

kräva mindre resurser för skatteuppbörd jämfört med idag. Uppskattningsvis handlar det i denna modell om att administrera färdvägsdeklarationer, debitera och kompensera (i enlighet med betalningsgarantin) cirka 10-15 olika betalningsförmedlare. Administrationen kan ske på dygns-, vecko- eller månadsbasis beroende på hur lagstiftningen utformas. Intäkterna ska redovisas mot inkomsttitel hos staten. Totalt sett blir kostnadsminskningen avsevärd vad gäller uppbörden av skatt.

Vad gäller den administrativa efterlevnadskontrollen av en kilometerskatt blir konsekvensen för Transportstyrelsen den omvända i förhållande till dagens skatteuppbörd. I dag begränsas kontrollen till den automatiserade betalningsuppföljningen och det är endast ca 2% av skattebesluten som lämnas till kronofogden. Erfarenheterna pekar också mot att det är en väldigt låg andel (<0,5%) av fordonen som kör avställt d.v.s. utan att bli föremål för skattedebitering.

En kilometerskatt kommer innebära ett behov av ett väsentligt mer omfattande kontrollsystem. I kontrollen ingår att bearbeta stora mängder observationsdata från vägsida, för automatiserad slumpmässig kontroll mot inlämnade färdvägsdeklarationer. Detaljkravet på observationsdata ökar med antalet variabla parametrar, t.ex. för lastbilar, antal axlar eller förekomst av släpvagn. I de fall anomalier upptäcks initierar Transportstyrelsen ett sanktionsärende. En tänkbar strategi i en förlängning kan vara en skatterevision av fordonsägaren/företaget, allt i enlighet med den riskbaserade princip som tillämpas inom andra områden, t.ex. kör- och vilotider. Även om en skatterevision sannolikt blir en uppgift för skatteverket kommer mer resurser krävas för utredning även inom Transportstyrelsen. Det kan också komma att krävas tillsyn av betalningsförmedlare i det fall en sådan registreras i Sverige.

Den beskrivna modellen bygger på en obligatorisk ombordenhet och att det uppstår en marknad med konkurrerande betalningsförmedlare som erbjuder sådana ombordenheter för elektronisk betalning av kilometerskatt. Eftersom det inte går att garantera att en sådan marknad uppstår, samt för de fall ett utländskt fordon kommet till Sverige saknar godkänt ombordenhet, måste en backup-lösning erbjudas. Ett alternativ är att som i Tyskland erbjuda en betallösning via internet där en ungefärlig färdväg anges och där betalning sker i förväg. En annan möjlig lösning är att föraren i samband med gränspassagen hyr en ombordenhet mot erläggande av en depositionsavgift. För att fånga upp utländska fordon som inte gör det kan utländska fordon som kör in i landet fotograferas och uppgiften lagras i databas. Polisen kan sedan vid vägkontroller i en registerslagning se om en betalning gjorts för de tillfällen fordonet kört in i landet.

En rimlig tidplan för ett genomförande av en så pass genomgripande reform som det här blir fråga om, från kommittédirektiv till riksdagsbeslut och ikraftträdande av regelverket, torde vara 5-6 år. Tidsperioden kan kortas ned om den tekniska utformningen av systemet påbörjas tidigare och löper parallellt med den senare delen av lagstiftningsprocessen. Det är en omfattande mängd frågor som en utredningskommitté har att ta ställning till, till exempel följande;

Vad är det primära syftet med en kilometerskatt (finansierande/styrande)?

Vilka fordonslag ska omfattas?

Vilket vägnät ska omfattas? Finns det en uppdaterad kartdatabas som uppfyller de krav som kommer att ställas?

Vilken teknik ska användas?

Om ett satellitbaserat system används, ska de registrerade GPS-signalerna översättas till en färdväg i ombordenheten eller ska det ske back-office? Om det ska ske back-office, ska det ske hos betalningsförmedlaren eller hos avgiftsupptagaren?

Vilken storlek ska det vara på kilometerskatten?

Ska delar av vägnätet vara befriat från kilometerskatt det vill säga vara 0 kronor per kilometer?

Ska kilometerskatten differentieras? Om den ska det, på vilka grunder (plats, tidpunkt, fordonslag, vikt, utsläppsvärden etc.)?

Vid ett införande av kilometerskatt, ska infrastrukturavgifterna (broavgifterna) behållas?

Ska det vara obligatoriskt med en ombordenhet?

Ska staten, som komplement/backup-lösning, ge ut en egen ombordenhet?

Hur ska utlandsregistrerade fordon som saknar godkänd ombordenhet tas om hand? Ska det finnas möjlighet att hyra utrustning vid gränsen?

Ska det finnas möjlighet för utländska fordon utan ombordenhet att i förväg registrera färdväg på internet? Ska det finnas terminaler utmed vägnätet där uppgift om färdväg kan registreras?

Hur ska arbetet med kontroll av regelefterlevnad ske?

Hur ska integritetsfrågorna hanteras?

Hur ska missbruk beivras?

Vad kommer det att kosta, investering respektive förvaltning?

Avslutningsvis vill vi här framföra några insikter som vi vunnit under skrivandet av denna rapport. För det första, den svenska kontexten erbjuder få fordon men ett omfattande vägnät. Detta gör att den standard som sätts inom EU för godkända ombordenheter kan få långtgående konsekvenser för Transportstyrelsen. Sett till de svenska förhållandena avseende trafikvolym och vägnät, är en standard som ställer höga eller mycket höga krav på säkerhet att föredra, även om det innebär större kostnader för fordonsägaren. Skälet är att ju svårare det blir manipulera ombordenheten för att undgå kilometerskatten, desto glesare kan nätverket av dyrbara kontrollstationer vara.

För det andra, det finns goda skäl att nogsamt överväga nödvändigheten av att differentiera kilometerskatten utifrån variabla fordonsparametrar. Detta eftersom att de både utgör en källa till fusk och försvårar kontrollen.

För det tredje bör överträdelser av bestämmelserna rendera i en sanktionsavgift och inte i böter eftersom avgiften kan fastställas till en nivå som blir avskräckande för fordonsägare som överväger att fuska.