

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

Yttrande över Höjda och miljödifferentierade vägavgifter

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Enligt Regelrådet är den nationella regelgivarens handlingsutrymme att fritt utforma sitt förslag inte fullständigt utrett. Då Regelrådet inte kan utesluta att ett sådant handlingsutrymme föreligger, väljer Regelrådet att yttra sig i ärendet.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller promemorian Höjda och miljödifferentierade vägavgifter, med förslag till ändring i lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon.

Följande ändringar föreslås:

- I 11 § föreslås att vägavgift ska tas ut med olika belopp beroende på antal axlar och vilka krav på utsläpp av föroreningar som ett fordonets motor uppfyller i enlighet med sådan EURO-utsläppsklass för ett fordon som avses i bilaga till Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/62/EG¹ (Eurovinjettdirektivet). Därefter anges den avgift som föreslås per år, månad eller vecka, utifrån fordonets EURO-klass och om fordonet har högst 3 axlar alternativt 4 axlar eller mer. Avgiften per dag föreslås till 12 euro. Vidare anges att vägavgift för sådant EEV-fordon² som avses i bilaga till Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/62/EG tas ut i enlighet med EURO-utsläppsklass V enligt första och andra stycket. Slutligen anges att för svenskt fordon med en draganordning bestäms vägavgiften efter det största möjliga antalet axlar som en fordonskombination kan ha.
- I 21 § anges att vägavgift inte ska betalas för fordonet för den tid som motsvarande avgift har betalats i annat land, enligt det i Bryssel den 9 februari 1994 underskrivna avtalet om uttag av en avgift för tunga fordon som använder vissa vägar (i det följande: samarbetsavtalet) och det i Bryssel den 18 september 1997 underskrivna protokollet avseende Sveriges anslutning till avtalet. Avtalet har ändrats genom de i Bryssel den 22 mars 2000, 21 oktober 2010 och det föreslagna tillägget av den 6 december 2017 underskrivna ändringsprotokollen. Avtalet och

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/62/EG av den 17 juni 1999 om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer, senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/76/EU och bilaga 1 till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 595/2009 av den 18 juni 2009 om typgodkännande av motorfordon och motorer vad gäller utsläpp från tunga fordon (Euro 6) och om tillgång till information om reparation och underhåll av fordon samt om ändring av förordning (EG) nr 715/2007 och direktiv 2007/46/EG och om upphävande av direktiven 80/1269/EEG, 2005/55/EG och 2005/78/EG.

² EEV står för *Enhanced Environmentally Friendly Vehicle*.

protokollen publiceras i Sveriges internationella överenskommelser (SÖ).

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen anges att Sverige sedan den 1 januari 1998 är anslutet till ett samarbete i form av ett gemensamt uttag av vägavgift för tunga godstransporter vid användandet av vissa vägar (Eurovinjettsamarbetet), som förutom Sverige även Danmark, Nederländerna och Luxemburg deltar i. Det anges att även Belgien ingår i samarbetet men tar inte längre ut någon vägavgift och att Tyskland har varit en del av samarbetet tidigare. Vidare anges att den närmare utformningen av den gemensamma vägavgiften regleras i samarbetsavtalet, som är publicerat i Sveriges internationella överenskommelser (SÖ 1997:50). I Eurovinjettdirektivet finns bestämmelser om utformningen av vägavgiften. Det anges att i Sverige regleras vägavgiften i lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon. Det anges att vägavgift tas ut för motorfordon och motorfordonskombinationer med en totalvikt på minst 12 000 kg som är avsedda uteslutande för godstransport på väg. Det anges att vägavgift kan betalas för dag, vecka, månad eller år och för svenska fordon betalas vägavgift per år. Vidare anges att när vägavgiften är betald kan fordonet användas i samtliga anslutna länder utan att ny vägavgift behöver betalas. Om en vägavgift för ett utländskt fordon har betalats i ett annat land inom samarbetet, genom internetportalen eller vid de försäljningsställen som finns utanför samarbetsländerna, behöver inte någon avgift betalas i Sverige. Det anges att för svenskregistrerade fordon tas vägavgift ut för rätten att använda hela det svenska vägnätet och för utländska fordon tas vägavgift ut för rätten att använda motorvägar samt vissa europavägar som inte är motorvägar.

I remissen anges att vägavgiften enligt lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon inte har höjts sedan år 2001, vilket har inneburit att den reala avgiftsnivån har sjunkit. Vidare anges att avgiftsnivåerna i Eurovinjettdirektivet har varit föremål för höjningar och utvidgad differentiering efter utsläppskrav. Det anges att det därför är angeläget att vägavgifterna för den tunga godstrafiken differentieras i enlighet med den teknikutveckling som har skett och efter nya krav på utsläpp av föroreningar som ställs på ett fordons motor, EURO-klass.

Vidare anges i remissen att regeringen, tillsammans med samarbetsländerna, har undertecknat ett protokoll om ändring av samarbetsavtalet den 6 december 2017 och enligt protokollet ska samtliga samarbetsländer ratificera protokollet för att det ska träda i kraft. Protokollet ska därför godkännas av riksdagen. Det anges att i protokollet framgår vad vägavgiften ska uppgå till per år, månad, vecka och dag inklusive administrationskostnader för fordon utifrån EURO-klass 0-VI.

Regelrådet finner beskrivningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges att alternativet till att höja avgifterna är att behålla samma avgiftsnivåer som tidigare. Det anges att det skulle innebära att det reala värdet av skatteintäkterna skulle vara fortsatt urholkat i förhållande till avgiftsnivån som beslutades år 2001 och att miljöstyrningen i fråga om differentiering enligt nyare utsläppskrav för fordon uteblir.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. En beskrivning av alternativa lösningar bör vanligen innehålla en beskrivning av de olika alternativen, en jämförelse av konsekvenserna av alternativen och en motivering till varför det valda alternativet anses lämpligast. Regelrådet kan konstatera att enligt

överenskommelsen behöver protokollet ratificeras och relevant lag där vägavgifterna framgår i svensk rätt är lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon, som därmed behöver ändras i enlighet med det beslutade protokollet. Regelrådet kan därför konstatera att förslagsställarens handlingsutrymme avseende alternativa lösningar är kraftigt begränsat. Vad gäller beskrivningen av effekter av om någon reglering inte kommer till stånd framgår detta på ett tillräckligt sätt utifrån förslaget karaktär.

Regelrådet finner beskrivningen av alternativa lösningar och effekter av om någon reglering inte kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att förslaget bedöms vara förenligt med EU-rätten.

I remissen framgår att i Eurovinjettdirektivet finns regler om vägavgift. Vidare anges att vägavgiften i lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon inte har höjts sedan 2001. Det anges att de nuvarande avgiftsnivåerna i euro motsvarar 74 procent av de avgiftsnivåer som infördes 2001. Det anges att avgiftsnivåerna inte heller har anpassats till nya utsläppskrav som införts på tunga godsfordons motorer. Vidare anges att nivåerna för vägavgift i Eurovinjettdirektivet har varit föremål för höjningar och utvidgad differentiering efter utsläppskrav. Det anges att i Eurovinjettdirektivet regleras högsta tillåtna årliga avgiftsnivå i direktivets bilaga II och att maximibeloppen varierar med hänsyn till antal axlar och vilka utsläppskrav som fordonet uppfyller. Vidare anges att man har infört en indexeringsmekanism som innebär att beloppen ska ses över vartannat år och justeras genom att grundbeloppet i euro höjs med den procentuella förändringen i det EU-omspännande harmoniserade indexet för konsumentpriser exklusive energi och obearbetade livsmedel.

Det anges att någon motsvarande reglering för höjning eller realvärdessäkring av avgiftsnivån inte finns i samarbetsavtalet eller lagen om vägavgift, varför vägavgifterna inte har följt den allmänna prisutvecklingen.

Regelrådet har inte funnit några skäl till att ifrågasätta förslagsställarens information att förslaget bedöms vara förenligt med EU-rätten.

Regelrådet finner beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I remissen anges att protokollet om ändring av samarbetsavtalet har följande ikraftträdandebestämmelser. Ändringar träder i kraft den 1 januari eller den 1 juli, beroende på vilket som infaller först efter en period av minst två månader från den dag då protokollet träder i kraft. Det anges att det med hänsyn till detta inte är möjligt att nu avgöra vid vilken tidpunkt den föreslagna ändringen av vägavgiftsnivåerna kan träda i kraft, dock kan ikraftträdandedatumet i enlighet med vad som anges i ändringsprotokollet endast bestämmas till den 1 januari eller den 1 juli.

Såvitt Regelrådet kan se saknas det en beskrivning av behovet av speciella informationsinsatser.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Regelrådet kan även i denna del konstatera att förslagsställarens möjlighet att fritt välja tidpunkt för ikraftträdande är kraftigt begränsad, då

ikraftträdandetidpunkten är avhängig av ratificerandet av protokollet och vad som anges i samarbetsavtalet.

Vad gäller behovet av speciella informationsinsatser borde förslagsställaren ha redovisat en beskrivning av de informationsinsatser som anses lämpliga, vilken målgruppen är för insatserna och vilken aktör som ska genomföra informationsinsatserna. Avsaknaden av en sådan beskrivning medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner beskrivningen av om särskilda hänsyn behöver tas till tidpunkten för ikraftträdande godtagbar.

Regelrådet finner beskrivningen av behovet av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att idag omfattas cirka 80 000 svenska lastbilar av vägavgift och av dessa är drygt 20 000 avställda. Det anges att den största mängden transporter utförs av fordon under 10 ton. Vidare anges att det är fordon över 40 ton som står för flest antal kilometer och absolut flest ton-kilometer. Det anges att över 90 procent av ton-kilometer transporteras i fordon över 30 ton. I konsekvensutredningen redovisas en tabell med antal svenska vägavgiftspliktiga fordon utifrån årsavgift och hur stor höjningen är. Av denna tabell framgår att fordonen får en höjning som varierar mellan 0 och cirka 50 procent. I konsekvensutredningen anges att antalet avgiftspliktiga utländska fordon som omfattas av vägavgiften i Sverige uppskattas till 28 000 per år. I konsekvensutredningen finns även en tabell som visar avgift och höjning för månads-, vecko- och dagsvinjetter, fördelat på EURO-klass och antal axlar.

Det anges att det finns drygt 17 000 företag som äger vägavgiftspliktiga svenska fordon, ungefär hälften av dessa anges endast äga ett vägavgiftspliktigt fordon och över 90 procent av företagen äger högst 10 fordon. Det anges att företag som transporterar varor i stor utsträckning är åkerier men att det förekommer att företag som inte har transport som sin kärnverksamhet har egna fordon för godstransport av sina varor. Förslagsställaren hänvisar till Statistiska centralbyråns branschnyckeltal som anger att det finns närmare 7 200 företag inom näringsgren *vägtrafik av gods och godshantering*. Det anges att av dessa har över 90 procent färre än 20 anställda. Vidare anges att de branscher där transportkostnaden är en stor del av produktionskostnaden framför allt är näringsgrenar med låg förädlingsgrad som jord- och skogsbruk, massa- och pappersindustrin, företag som producerar trä- och trävaror, malmutvinning och livsmedel.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Vad gäller berörda företag utifrån antal och storlek har förslagsställaren utgått från hur många företag som äger vägavgiftspliktiga fordon respektive antal anställda inom näringsgren *vägtrafik av gods och godshantering*, vilket är relativt övergripande information men som kan anses tillräcklig för detta ärende. För andra ärenden kan det vara behövt med mer precisa uppgifter hur de berörda företagen fördelar sig på bransch och storlek.

Vad gäller berörda företags bransch framgår detta på ett tillräckligt sätt av konsekvensutredningen.

Regelrådet finner beskrivningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Regelrådet har inte i konsekvensutredningen eller i remissen i övrigt kunnat återfinna någon information om förslagets påverkan på berörda företags administrativa kostnader. Administrativa kostnader är enligt definitionen kostnader för att upprätta, lagra och överföra information. Som huvudregel är det upp till förslagsställaren att ange om sådana kostnader kommer att uppstå, samt beskriva dem såväl kvalitativt som kvantitativt. Enligt Regelrådet är det utifrån det remitterade författningsförslaget oklart om och i så fall i vilka delar av förslaget som sådana kostnader skulle kunna uppstå. Regelrådet kan dock godta en utebliven beskrivning, men med nämnda medskick till förslagsställarens kommande ärenden.

Regelrådet finner att en utebliven redovisning av förslagets påverkan på berörda företags administrativa kostnader utifrån förutsättningarna i detta ärende är godtagbar.

Andra kostnader och verksamhet

Av remissen framgår de avgifter som kommer att tas ut för berörda företag. I konsekvensutredningen anges även att åkerier bedöms ha goda möjligheter att övervältra kostnadsökningen på sina kunder.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Enligt Regelrådet hade det av tydlighetsskäl varit behövt om förslagsställaren beskrivit de kostnadsmässiga konsekvenserna på ett mer precist sätt. Det hade varit behövt med en närmare beskrivning, exempelvis utifrån ett par företag i olika branscher, av olika storlek som berörs av förslaget. Likaså hade effekterna kunnat beskrivas närmare utifrån EURO-klasser. Vad gäller påverkan på berörda företags verksamhet finner Regelrådet beskrivningen något knapphändig och anser att en utförligare beskrivning hade varit behövt. Även denna beskrivning hade kunnat utgå från berörda branscher och EURO-klasser eftersom höjningen i procent varierar kraftigt mellan de olika EURO-klasserna. Avsaknaden av sådana beskrivningar medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner beskrivningen av förslagets påverkan på andra kostnader och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att eftersom avgiftshöjningen träffar samtliga transportörer som kör med tunga godsfordon bedöms avgiftshöjningen inte ha någon snedvridande effekt på konkurrensen på den svenska transportmarknaden. Vidare anges att då vägavgiftshöjningen är liten bedöms den inte ha någon mätbar påverkan på konkurrenskraften för de branscher där transportkostnaden är en stor del av produktionskostnaden (jord- och skogsbruk, massa- och pappersindustrin, företag som producerar trä- och trävaror, malmutvinning och livsmedel).

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Konkurrensförhållanden för företag kan påverkas trots att företagen får samma förändring eller måste följa samma regler. Detta eftersom omständigheter som exempelvis företagets storlek, deras förutsättningar att följa regelkrav och hur en viss marknad fungerar i praktiken kan påverka konkurrensförhållanden för företagen på olika sätt – trots att det inte var förslagsställarens intentioner med förslaget. Att samtliga berörda företag behöver följa samma regler, eller får samma förändring, medför därför inte nödvändigtvis att samtliga företag påverkas av reglerna på samma sätt. Enligt Regelrådet hade därför en bredare beskrivning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag varit behövt. Exempelvis saknas resonemang om hur förslaget påverkar förhållandet mellan åkeriföretag, vars fordon kan ha en mycket hög nyttjandegrad,

och tillverkande eller säljande företag med egna fordon, vilka kanske används i betydligt mindre utsträckning. Såvitt Regelrådet kan bedöma föreligger också en konkurrens mellan olika transportmetoder och transportslag, varför det även hade varit behövt med en beskrivning av konkurrenspåverkan ur en sådan aspekt. Avsaknaden av de nämnda beskrivningarna medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner beskrivningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I konsekvensutredningen eller remissen i övrigt framgår det inte om regleringen bedöms få någon påverkan på företagen i andra avseenden. Eftersom förslagsställaren inte har beskrivit samtliga övriga behövliga avsnitt i konsekvensutredningen på ett tillräckligt sätt kan Regelrådet inte utsluta att regleringen kan få en påverkan på företagen även i andra avseenden. Avsaknaden av en sådan beskrivning medför därför att konsekvensutredningen är bristfällig i denna del.

Regelrådet finner beskrivningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen framgår inte någon närmare information om förslagsställaren har övervägt att ta särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Såvitt Regelrådet kan bedöma har stora företag lättare att utnyttja sina fordon optimalt. Sådana omständigheter har inte redovisats i konsekvensutredningen, vilket enligt Regelrådet hade varit behövt eftersom förslaget avser en bransch med en stor andel små företag. Avsaknaden av en sådan beskrivning medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner beskrivningen av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Som framgår ovan har vissa avsnitt i förslagsställarens konsekvensutredning bedömts som godtagbara endast utifrån att förslagsställaren förefaller ha haft ett begränsat handlingsutrymme att självständigt utforma förslaget i dessa delar, eftersom Sverige deltar i Eurovinjettsamarbetet. Därutöver har vissa ytterligare avsnitt bedömts som godtagbara, såsom bakgrund och syfte samt berörda företag. Dock finns det brister i beskrivningarna av de informationsinsatser som behövs, samt även avseende kostnader, påverkan på företagets verksamhet, konkurrensförhållanden och om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning. Även om vissa avsnitt är tillräckligt beskrivna utifrån förutsättningarna i detta ärende väger de sammantaget inte upp de nämnda bristerna.

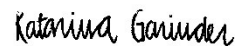
Vid en sammantagen bedömning finner Regelrådet att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven enligt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 20 juni 2018.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, ordförande, Claes Norberg, Lennart Renbjer och Marie-Louise Strömgren.

Ärendet föredrogs av Katarina Garinder.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Katarina Garinder
Katarina Garinder
Föredragande