

Kommittédirektiv



Skatte- och avgiftsuttag vid användandet av vissa vägar

Dir.
2011:47

Beslut vid regeringssammanträde den 9 juni 2011

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera förutsättningarna för och lämna förslag till vilka villkor som bör gälla för riksdagens delegation av föreskriftsrätt till kommuner när det gäller sådan skatt som syftar till att reglera trafikförhållanden i kommunen och som tas ut i form av trängselskatt. Utredaren ska också lämna förslag till hur en sådan delegation kan utformas.

Utredaren ska vidare ta fram författningsförslag till uttag av avgifter vid användandet av de nya broarna över Sundsvallsfjärden, Motalaviken och Skurusundet. Utredaren ska även undersöka villkoren för att ta ut trängselskatt och avgift för användandet av väginfrastruktur för fordon som inte är registrerade i Sverige. Förslag ska lämnas på hur ett skatte- respektive avgiftsuttag för sådana fordon kan utformas. I det sammanhanget ska även utformningen av påminnelse- och sanktionsavgifter vid utebliven betalning analyseras. Utredaren ska ta ställning till hur framtida höjningar av trängselskatten bör utformas och på vilket eller vilka sätt sådana höjningar bör genomföras. I uppdraget ingår även att överväga vilka allmänna förvaltningsdomstolar som ska pröva mål om trängselskatt som första instans.

Utredaren ska vidare ta ställning till de författningsändringar som kan aktualiseras och lämna förslag till sådana ändringar. I uppdraget ingår inte att föreslå ändringar i grundlag. En konsekvensbeskrivning ska göras av förslagen. Utredaren ska

även bedöma förslaget påverkan på intäkterna från trängselskatt i Stockholm och Göteborg.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2012.

Bakgrund

Trängselskatt

Lagen (2004:629) om trängselskatt trädde i kraft den 1 januari 2005. Med stöd av lagen kan tids- och platsrelaterade skatter tas ut. Under en försöksperiod från och med den 3 januari 2006 till och med den 31 juli 2006 togs skatt ut för passager in i och ut ur Stockholm. Efter beslut av riksdagen återinfördes trängselskatten i Stockholm från och med den 1 augusti 2007 (prop. 2006/07:109, bet. 2006/07:SkU19, rskr. 2006/07:212). Riksdagen har fattat beslut om införande av trängselskatt i Göteborg från och med den 1 januari 2013 (prop. 2009/10:189, bet. 2009/10:SkU39, rskr. 2009/10:294).

I budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1, volym 1, s. 145) anges att en utredare bör få i uppdrag att närmare utreda förutsättningarna för att till kommuner delegera rätten att meddela föreskrifter om trängselskatt, en skattskyldighet för fordon som inte är registrerade i Sverige samt hur skattebeloppen bör justeras för att skattens förmåga att begränsa trängsel ska bibehållas. I budgetpropositionen för 2011 har det även angetts att en bestämmelse som begränsar skatteuttaget om flera betalstationer i Göteborgs kommun passeras under en viss tidsperiod, en s.k. flerpasagerregel, ska analyseras. Flerpassagerregeln hanteras dock inom ramen för propositionen Vissa förändringar av trängselskatten i Göteborg (2010/11:133).

Allmänna förutsättningar för trängselskatt

Huvudsyftet med trängselskatt är att öka framkomligheten för vägtrafiken. Trängselskatt bidrar även till lägre bullernivåer och minskade utsläpp av olika föroreningar. I första hand ska dock skatteuttaget bidra till reducerad trängsel. I propositionen

Införande av trängselskatt i Göteborg (2009/10:189) anges att det finns anledning att överväga på vilket sätt eventuella justeringar av skattebeloppen ska utformas för att bibehålla skattens förmåga att begränsa trängsel i Stockholm och Göteborg.

Intäkterna från trängselskatten i Göteborg och Stockholm ska användas för att finansiera investeringar i infrastruktur. Regeringen fattade i mars 2010 beslut om att fastställa den nationella planen för utveckling av transportsystemet för perioden 2010–2021. I den nationella planen ingår ett antal väg- och järnvägsinvesteringar vars kostnader helt eller delvis kommer att finansieras med inkomster från bland annat trängselskatt. För dessa investeringar får lån tas upp i Riksgäldskontoret. För närvarande är medfinansiering med uttag av trängselskatt aktuellt för vissa infrastruktursatsningar som ingår i Stockholmsöverenskommelsen samt för satsningar i Västra Götalands län som ingår i det västsvenska infrastrukturpaketet.

Uttaget av trängselskatt bör utformas utifrån samma principer oavsett var den tas ut. Med hänsyn till att trafikförhållandena varierar mellan olika orter och områden kan den närmare utformningen komma att variera, exempelvis avseende tidpunkter för uttag av trängselskatt och skattens storlek. Eftersom det huvudsakliga syftet med trängselskatt är att minska trängseln, bör skatteuttaget utformas så att det ger ett incitament för den enskilde att antingen välja en annan tidpunkt för transporten eller att t.ex. byta färdväg till kollektivt resande.

En annan viktig utgångspunkt är att trängselskatt tas ut för merparten av de fordon som trafikerar det skattebelagda området. Samtliga bilar som kör in i och ut från det skattebelagda området utnyttjar infrastrukturen och ger upphov till trängsel. Av legitimitets- och rättviseskäl bör därför uttaget av trängselskatt omfatta merparten av de fordon som passerar det skattebelagda området. Undantag kan dock medges för sådana fordon som i hög grad ersätter bilkörning och därmed minskar trängseln. Även skäl såsom att det inte finns något annat val än att använda bil för att kunna förflytta sig, kan motivera undantag från trängselskatt. Det förhållandet att ett

fordon inte är registrerat i Sverige bör inte medföra befrielse från trängselskatt. Anledningen till att dessa fordon hittills inte har omfattas av trängselskatt är att det har ansetts alltför komplicerat att beskatta dem. Framförallt har det bedömts att det inte är genomförbart att kontrollera om skatten har betalats och att det finns begränsade möjligheter att driva in skatt vid utebliven betalning.

Möjligheter till delegation avseende skatt som syftar till att reglera trafikförhållanden i kommunen

En grundläggande konstitutionell princip är att det ligger på riksdagen att meddela föreskrifter på skatteområdet. Regeringen har dock en på regeringsformen grundad befogenhet att meddela föreskrifter om verkställighet av lag även på detta område samt möjlighet att överlåta sådana befogenheter till en förvaltningsmyndighet. Riksdagen får också bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om tull på införsel av varor (8 kap. 3 § regeringsformen).

Att en offentligrättslig pålaga som trängselskatt är att betrakta som en skatt i konstitutionell mening framgår av förarbetena till lagen om trängselskatt (SOU 2003:61 s. 101 f., prop. 2003/04:145 s. 32 f. och bet. 2003/04:SkU35). Det fanns därmed när lagen infördes inte några förutsättningar att delegera normgivningsmakt till regeringen eller till kommunerna för att reglera uttaget av skatten.

Sedan den 1 januari 2011 framgår av 8 kap. 9 § regeringsformen att riksdagen kan bemyndiga en kommun att meddela föreskrifter om bl.a. skatt som syftar till att reglera trafikförhållandena i kommunen. Av förarbetena till denna bestämmelse framgår att regeringen, i likhet med Grundlagsutredningen, ansåg att det borde vara möjligt för kommuner att, efter delegation från riksdagen, meddela föreskrifter rörande sådana särskilda skatter som tas ut för användning av vägnätet, t.ex. trängselskatt (SOU 2008:125 s. 562–564 och prop. 2009/10:80 s. 225–228). Det finns således numera inte längre något hinder i regeringsformen mot att

riksdagen delegerar rätten att meddela föreskrifter om t.ex. trängselskatt till kommunerna.

Med hänsyn till den grundläggande principen om riksdagens exklusiva normgivningskompetens på skatteområdet anförs i regeringens proposition dock att den föreslagna delegationsbestämmelsen bör tolkas restriktivt (prop. 2009/10:80 s. 228). Enligt förarbetena är utgångspunkten fortfarande att föreskrifterna ska meddelas av riksdagen men att delegation är möjlig. Regeringen uttalar i förarbetena även att det framstår som en lämplig ordning att i lag ange de grundläggande förutsättningarna för skatteuttaget och därefter genom delegation ge kommuner rätt att meddela kompletterande föreskrifter.

Avgiftsuttag vid användandet av allmänna vägar

I den nationella planen för utveckling av transportsystemet för perioden 2010–2021 ingår några väginvesteringar som helt eller delvis kommer att finansieras genom att avgifter tas ut av dem som trafikerar vägen. De väginvesteringar som är aktuella är de kommande broarna över Sundsvallsfjärden på väg E4, över Motalaviken på riksväg 50 och över Skurusundet på väg 222.

Avgiftsuttag för användandet av allmänna vägar regleras i väglagen (1971:948). Enligt 29 § väglagen kan regeringen besluta att avgift ska tas ut för att finansiera nya vägar. Någon närmare reglering av hur avgiftsuttaget ska utformas finns inte i lagen.

Uttag av sådana avgifter måste vara förenliga med bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/62/EG av den 17 juni 1999 om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer¹ (Eurovinjettdirektivet). Detta direktiv reglerar bl.a. tids- och distansbaserade skatter och avgifter som tas ut för lastbilar och lastbils kombinationer med en högsta tillåten bruttovikt på mer än 3,5 ton. Grundprincipen är att sådana pålagor maximalt får

¹ EGT L 187, 20.7.1999, s. 42 (Celex 31999L0062), senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/38/EG av den 17 maj 2006 (EUT L 157, 9.6.2006, s. 8, Celex 32006L0038).

motsvara kostnaden för investering i och drift av infrastrukturen. Vidare finns regler om differentiering av distansbaserade pålagor utifrån fordonskategori och EURO-klass.

Beroende på teknisk lösning för registrering av passager vid avgiftsuttag blir även andra bestämmelser i nationell lagstiftning och EU-regelverk tillämpliga.

Allmänna förutsättningar för skatte- och avgiftsuttag baserat på elektronisk avläsning

Skatte- och avgiftsuttag vid användandet av väg som baseras på elektronisk avläsning ska följa Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/52/EG av den 29 april 2004 om driftskompatibilitet mellan elektroniska väggtullsystem i gemenskapen² (EFC-direktivet), som har införlivats i svensk lagstiftning genom lagen (2007:58) om elektroniska vägavgiftssystem. Direktivet ska tillämpas på väggtullsystem med system för elektronisk inkassering av väggtullar där utrustning behöver installeras i fordon. Avgiftssystem som uteslutande baseras på identifiering genom fotografering av registreringsskylt definieras enligt direktivet inte som elektroniskt avgiftssystem och omfattas därför inte av direktivets regler. Det svenska uttaget av trängselskatt baseras på fotografering av registreringsskyltar och därför omfattas inte skatteuttaget av direktivets regler.

Satellitbaserad positionsbestämning eller mobilkommunikation enligt GSM/GPRS-standarden eller 5,8 GHz mikrovågor är de tekniker som ska tillämpas i alla elektroniska väggtullsystem. EFC-direktivet anger att det ska tas fram en europeisk tjänst (European Electronic Toll Services, EETS) som innebär att en elektronisk betaltjänst för användandet av väg ska kunna användas i alla europeiska skatte- eller avgiftssystem. Direktivet slår fast vissa ramar för hur tjänsten ska utformas och EU-kommissionen ges, med stöd av en särskild kommitté, i uppgift att närmare definiera tjänsten, tekniskt såväl som funktionellt.

² EUT L 166, 30.4.2004, s. 124 (Celex 32004L0052).

Uppdraget

Möjligheten till kommunal föreskriftsrätt

Utredaren ska bedöma förutsättningarna för att till kommuner delegera rätten att meddela föreskrifter om trängselskatt. Utredaren ska med utgångspunkt i bedömningen lämna förslag på hur en sådan delegation kan utformas och föreslå den författningsreglering som är nödvändig. I uppdraget ingår inte att föreslå ändringar i grundlag.

En viktig utgångspunkt är att en delegation inte får medföra att de grundläggande reglerna för skatteuttaget utformas på skilda sätt i de olika områden där trängselskatt tas ut. Vidare bör övriga regelverk för uttag av pålagor för användande av väginfrastruktur vara förenliga med regelverket för trängselskatt. Delegationen får inte heller förhindra effektiva trafiklösningar. I detta sammanhang kan nämnas att en princip för uttag av trängselskatt är att sådan skatt inte bör tas ut på större genomfartsleder. Om en genomfartsled kan anses utgöra en integrerad del av trafikflödet i ett trängselskatteområde och den lokala trafiken utgör en betydande del av det totala trafikflödet i detta område, kan det emellertid finnas skäl att göra ett undantag från principen. En förutsättning för att skattebelägga genomfartsleder är emellertid att det leder till minskad trängsel och därmed ökar framkomligheten på genomfartsleden (se prop. 2009/10:189 s. 8).

Ansvarsfördelningen mellan kommuner och staten ska tydliggöras, särskilt i ett EU-perspektiv. Det är angeläget att utredaren uppmärksammar att en kommunal föreskriftsrätt inte innebär att EU:s regelverk kan åsidosättas på ett sätt som medför ansvar för staten. Särskilt sådana motsättningar som kan uppkomma i relation till Eurovinjettdirektivet ska belysas. Utredaren ska i sin bedömning dessutom ta hänsyn till att det kan finnas konkurrerande intressen mellan staten och kommunen avseende pålagor på vissa vägar. Utredaren ska även beakta att en kommuns beslut att införa trängselskatt i hög grad påverkar även medlemmar i närliggande kommuner som saknar inflytande över beslutsprocessen. I detta sammanhang

bör nämnas att Mölndals kommun i sitt remissvar på promemorian om vissa förändringar av trängselskatten i Göteborg (dnr Fi2010/5664) har anfört att frågan om trängselskatt inte enbart kan anses vara en enskild kommuns angelägenhet och inte heller generellt sett en regional angelägenhet i första hand. Utredaren ska även analysera hur beskattningsförbudet, dvs. att en kommun inte har rätt att beskatta andra än sina egna medlemmar, påverkar den kommunala föreskriftsrätten.

Uttag av avgift för användandet av allmänna vägar

I uppdraget ingår att ta fram författningsförslag avseende uttag av avgifter för fordon som trafikerar broarna över Sundsvallsfjärden, Motalaviken och Skurusundet. En förutsättning ska vara att avgiftsintäkterna i sin helhet kan användas för finansieringen av investeringarna i fråga. Såväl nationellt som EU-gemensamt regelverk ska beaktas, inklusive Eurovinjettdirektivet och EFC-direktivet och beslut som tagits med stöd av detta direktiv. Förslaget ska även vara förenligt med uttag av trängselskatt och befintligt uttag av vägavgifter.

Uttag av trängselskatt och avgift för användandet av allmänna vägar för fordon som inte är registrerade i Sverige

Utredaren ska klargöra vilka förutsättningar som behöver uppfyllas för att fordon som inte är registrerade i Sverige ska kunna omfattas av trängselskatt och avgifter för användandet av väginfrastruktur. Förslag ska lämnas på hur pålagor för sådana fordon kan utformas och utredaren ska föreslå den författningsreglering som är nödvändig. Utredaren ska beakta det förfarande som används vid avgiftsuttag av utländska fordon i bl.a. Norge.

Med hänsyn till den nuvarande utformningen av skatteuttaget, svårigheter med att kontrollera att skatten är betald samt att det inte i tillräcklig grad varit möjligt att driva in skatten vid utebliven betalning, har det hittills inte ansetts meningsfullt att fordon som inte är registrerade i Sverige ska omfattas av trängselskatt. Avgifter för fordon som inte är

registrerade i Sverige tas för närvarande ut på Svinesundsbron och Öresundsbron. När det gäller vägavgift enligt lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon, ska denna betalas även för utländska lastbilar. Avgiften, som är en skatt för fordon registrerade i Sverige, tas ut inom ramen för ett samarbete mellan Belgien, Danmark, Luxemburg, Nederländerna och Tyskland (Eurovinjettsamarbetet). Avgiften grundas dock inte på passage av viss infrastruktur, utan tas ut för hela eller delar av vägnätet.

Eftersom nuvarande system för uttag av trängselskatt bygger på att fordonens registreringsskyltar fotograferas måste det vara möjligt att kunna identifiera ägaren till ett fordon i någon form av fordonsregister. För fordon registrerade i det svenska vägtrafikregistret uppstår sällan några svårigheter i detta avseende. För fordon som inte är registrerade i Sverige krävs tillgång till andra länders fordonsregister.

I samband med införandet av trängselskatt fanns inte något tillräckligt utvecklat samarbete för informationsutbyte mellan stater avseende fordon. Möjligheten att identifiera fordon som inte var registrerade i Sverige var således begränsad. Samarbeten med tillgång till andra länders fordonsregister har utvecklats successivt. Det finns nu ett omfattande informationsutbyte mellan de europeiska myndigheter som ansvarar för nationella register över fordonsuppgifter genom den tekniska plattformen EUCARIS (European Car and Driving License Information System). Ägaruppgifter utbyts dock inte inom ramen för detta samarbete.

Inom EU används bl.a. transpondrar för att underlätta identifiering av betalningsskyldiga utländska fordon. Denna utveckling drivs på genom det nordiska samarbetet för interoperabla vägavgiftssystem (EasyGo) och även av den utveckling som kan förutses genom införandet av den europeiska interoperabla vägavgiftstjänsten EETS.

Ytterligare ett skäl till att det i dag endast är fordon som är registrerade i Sverige som omfattas av trängselskatt är att det i de flesta fall saknas juridisk möjlighet att driva in skulder från fordonsägare i andra länder. I den utsträckning det är möjligt att vidta åtgärder blir en sådan indrivning ofta inte

kostnadseffektiv. Motsvarande problem finns även vid uttag av avgift för användandet av väginfrastruktur. Indrivning av bl.a. mervärdesskatt, vissa punktskatter samt statlig och kommunal inkomstskatt omfattas emellertid av rådets direktiv 2008/55/EG av den 26 maj 2008 om ömsesidigt bistånd för indrivning av fordringar som har avseende på vissa avgifter, tullar, skatter och andra åtgärder³ (indrivningsdirektivet). Utredaren ska i analysen av pålagor för utländska fordon även redovisa i vilken utsträckning dessa kan inkasseras. Utredaren ska även undersöka och bedöma om indrivningsdirektivet ger möjlighet till indrivning av trängselskatt och avgifter som tas ut vid användandet av väginfrastruktur. Om utredarens slutsats är att indrivningsdirektivet inte omfattar dessa pålagor, ska förutsättningarna för att genom andra tillvägagångssätt driva in sådana skatter och avgifter utredas, och förslag till författningsreglering lämnas.

Utredaren ska även lämna förslag på utformning av förfarandet för kontroll. En av utgångspunkterna är att fordon ska kunna passera det skatte- respektive avgiftspliktiga området eller infrastrukturen utan att stanna. Nuvarande regelverk med betalning av trängselskatten i efterhand medför att det inte är möjligt med kontroller i samband med passage av eller vid färd inom tillämpningsområdet. Den möjlighet som står till buds är kontroll i samband med att fordonet används i andra sammanhang. Det förutsätter att den tid inom vilken skatten eller avgiften ska betalas har löpt ut. Beträffande trängselskatt fattas beskattningsbeslut senast den 20:e i kalendermånaden efter den månad som beslutet avser. Med nuvarande regler ska trängselskatten betalas senast den sista dagen i andra kalendermånaden efter den månad som beslutet avser. Vid kontroll i efterhand är det dessutom fråga om sådana ingripanden som kan kräva särskilda kunskaper och befogenheter (polisiär verksamhet). I samband med uttag av vägavgifter för tunga lastbilar inom ramen för vägavgifts-samarbetet sker kontroll genom att betalningar registreras i en central databas till vilken samarbetsländerna har åtkomst.

³ EUT L 150, 10.6.2008, s. 28 (Celex 32008L0055).

Som nämnts ovan tas inte något beslut om trängselskatt i samband med passage in i eller ut ur ett tillämpningsområde för trängselskatt. Den som är skattskyldig för trängselskatt får normalt uppgift om att skatt ska betalas i samband med att en månatlig avi skickas till den skattskyldige. Det saknas alltså möjlighet att betala skatten när passagen sker. Utredaren ska analysera de konsekvenser ett sådant förfarande för att betala skatten får vid avgifts- eller skatteuttag för ägare till fordon som inte är registrerade i Sverige.

En tilläggsavgift tas ut om trängselskatt inte betalats i tid. Om en sådan avgift ska tas ut ska den även omfatta fordon som inte är registrerade i Sverige. I en promemoria från Finansdepartementet den 25 juni 2009 (Fi2009/4874) har det övervägts om det finns skäl att ändra den nuvarande tilläggsavgiften. I promemorian ifrågasätts om tilläggsavgiften står i rimlig proportion till betalningsförsummelsen, i synnerhet när betalning sker bara någon dag för sent. Vidare framhålls i promemorian att tilläggsavgiften, med tanke på dess storlek, 500 kr, framstår som en alltför drastisk första påtryckningsåtgärd för förhållandevis låga skattebelopp. I promemorian föreslås bland annat att en påminnelseavgift ska tas ut innan tilläggsavgift blir aktuell.

Förslaget ska ta hänsyn till att sådana avgifter även ska kunna tillämpas på för sent betald avgift och skatt hänförlig till fordon som inte är registrerade i Sverige. Påminnelse- och sanktionsavgifter ska påföras på ett enhetligt sätt. Utredaren ska därför lämna förslag på påminnelse- och sanktionsavgifter som tar hänsyn till att dessa avgifter ska tas ut på ett likartat sätt, oavsett om de avser försenad betalning av trängselskatt eller av avgift för användandet av infrastruktur.

Bibehållande av trängselskattens förmåga att begränsa trängsel

För att bibehålla skattens förmåga att begränsa trängsel behöver skattebeloppen kontinuerligt justeras. För trängselskatten i Stockholm och Göteborg gäller även att inkomsterna ska användas för att finansiera vissa investeringar i transportinfrastruktur som ingår i den nationella planen för

utveckling av transportsystemet för perioden 2010–2021. Investeringarna omfattas av den särskilda planeringsram för brukarfinansierade objekt som har fastställts av riksdagen. Finansieringen av investeringarna i Stockholm och Göteborg förutsätter att skattebeloppen successivt höjs.

Utredaren ska ta ställning till hur framtida höjningar av trängselskatten ska utformas. Förutom höjningar direkt beslutade av riksdagen finns exempelvis möjlighet att knyta an skattebeloppen till index.

Behörighet att avgöra mål om trängselskatt

Mål om trängselskatt prövas av Förvaltningsrätten i Stockholm enligt 7 c § förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. Inte minst mot bakgrund av att trängselskatt nu kommer att tas ut i Göteborg ska utredaren överväga om det finns anledning att göra förändringar i fråga om vilka domstolar som ska ha behörighet att döma i mål om trängselskatt.

Konsekvensbeskrivningar

En konsekvensbeskrivning ska göras av förslagen. Utredaren ska särskilt bedöma de konsekvenser som förslagen kan komma att medföra för intäkterna från trängselskatt i Stockholm och Göteborg. Utredarens förslag får inte innebära lägre intäkter från trängselskatten i Stockholm och Göteborg än vad som anges i den nationella planen för utveckling av transportsystem för perioden 2010–2021.

Samråd och redovisning av uppdraget

Samråd ska ske med berörda myndigheter. Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2012.

(Finansdepartementet)