

Förutsättningar för införande av distansbaserade vägtullar i Sverige



Per Kågeson, Nature Associates

2024-08-20

På uppdrag av Transportföretagen

TRANSPORTFÖRETAGEN

Innehåll

1.	Bakgrund.....	3
2.	Uppdrag/Syfte	3
3.	Distansbaserade vägavgifter i våra grannländer	4
4.	Dagens svenska vägavgift - eurovinjetten	4
5.	Tidigare utredningar om införande av km-skatt/vägtullar	5
6.	Principer för beskattning av trafiken i Sverige.....	5
7.	Det reviderade eurovinjettdirektivet	6
	7.1 Infrastrukturavgifterna.....	7
	7.2 Fördelning av kostnadsansvaret på olika typer av fordon.....	8
	7.3 Avgift för täckande av externa kostnader.....	8
	7.4 Koldioxiddifferentiering.....	10
8.	Frågor att ta ställning till inför beslut om distansbaserade vägtullar	12
	8.1 Differentiering för fordonsvikt och fordonskombination.....	12
	8.2 Geografisk avgränsning.....	13
	8.3 Differentiering av avgiften i tid och rum?	14
	8.4 Alternativ för koldioxiddifferentiering	16
	8.5 Val av system för uppbörd och kontroll.....	18
9.	Övriga regelverk av betydelse för beskattning av fordon och drivmedel	19
	9.1 Energiskattedirektivet.....	19
	9.2 Beskattning av el och vätgas.....	19
	9.3 EU:s regler för fordonsbeskattning	21
10.	Övergång från skatte- till avgiftsfinansiering av väginfrastrukturen.....	21
11.	Statens kostnader för vägnätet och intäkter från trafiken	22
	11.1 Kostnaderna för vägnätet	22
	11.2 Nuvarande beskattning av den tunga vägtrafiken	23
	11.3 Statens nuvarande intäkter av beskattning av vägtrafiken	23
12.	En ny modell för finansiering av väginfrastrukturen.....	24
	12.1 Principer för samhällsekonomiskt effektivt uttag av skatter och avgifter	24
	12.2 Vägtrafikens långsiktiga kostnadsansvar	25
	12.3 Kostnadsansvarets fördelning på tunga och lätta fordon.....	25
	12.4 Den lätta fordonstrafikens kostnadsansvar	26
	12.5 Bör infrastrukturavgifterna täcka statens hela kostnad för vägnätet?.....	27
13.	Behov av incitament för snabb elektrifiering av tunga lastbilar.....	29
	14.1 Vägtullarna när elektrifieringen hunnit slå igenom	31
	14.2 Känslighetsanalys och alternativa former för beskattning och avgifter	34
	14.3 Skatter och avgifter under omställningen till fossilfri fordonstrafik	36
	14.4 Problem för biodrivmedelsdrivna fordon	38
15.	Konsekvensanalys	39
	15.1 Skogsindustriernas transporter	40
	15.2 Elektrifiering i väntan på vägtullarna.....	41
16.	Sammanfattande slutsatser och rekommendationer	41
	Referenser	46
	Bilagor 48	
	Bilaga 1. De tyska och danska vägtullsystemen.....	48
	Bilaga 2. Det reviderade eurovinjettdirektivet beträffande möjlighet att avstå från avgift för luftförorening ..	49

1. Bakgrund

Sverige behöver inom de närmaste åren fatta beslut om den framtida beskattningen av tunga lastbilar. Ett skäl till detta är att EU för två år sedan antog ett direktiv ”om avgifter för fordon för användningen av väginfrastrukturer” som ersatte det tidigare eurovinjettdirektivet.¹ Enligt det nya direktivet ska medlemsländer som inte redan övergått till distansbaserade skatter/avgifter senast 2030 ersätta sina tidsbaserade *vägavgifter* med distansbaserade, vilka i direktivet kallas ”*vägtullar*”. Medlemsländer som tillämpar ett gemensamt vägavgiftssystem får dock ytterligare två år på sig att anpassa sig till de nya kraven. I praktiken är detta bara tillämpligt på Sverige och Luxemburg som är ensamma om att ännu inte ha beslutat att lämna eurovinjettsamarbetet.

Ett ytterligare skäl för Sverige att se över beskattningen av tunga fordon kan vara att statens intäkter kommer att minska i takt med att fordonsparken elektrifieras. Samtidigt reduceras dock de miljökostnader för vilka trafiken beskattas. Vägslitagekommittén (2017) noterade att utvecklingen medför att användningen av konventionella drivmedel minskar och att det därför på sikt finns stort behov av en skatt som tas ut för användning av infrastrukturen.

Den pågående övergången till ”grön vägtrafik” aktualiserar således frågan om i vilken utsträckning som statskassan bör kompenseras för skattebortfallet genom andra former av skatter och avgifter på vägtrafiken. Även om intäktsbortfallet kan förväntas vara måttligt under de närmaste åren (för att snabbt accelerera under 2030-talet) är det viktigt att tidigt fastställa hur den elektrifierade vägtrafiken långsiktigt ska avgiftsbeläggas och beskattas. Osäkerhet om detta kan hämma utvecklingen genom att skapa tvekan hos dem som överväger att investera i nya fordon.

2. Uppdrag/Syfte

Avsikten med föreliggande rapport är att analysera förutsättningarna för att förändra den svenska beskattningen/avgiftsbeläggningen av tung vägtrafik så att de intäkter som behövs för att täcka fordonens andel av kostnaderna för att utveckla och underhålla vägsystemet i huvudsak dras in genom distansbaserade avgifter som likabehandlar svenska och utländska lastbilar. Den nya modellen behöver utformas så att den blir långsiktigt hållbar och kan fungera även efter att större delen av den tunga vägtrafiken elektrifierats. **Skälen till varför vägtrafiken bör betala för vägnätets fasta kostnader genom avgifter utvecklas i senare avsnitt.**

EU har beslutat att koldioxidutsläppen från nya tunga lastbilar ska minska med 90 procent till år 2040 jämfört med 2019 och att reduktionen ska uppgå till 45 procent redan år 2030. Det är således viktigt att avgifter och skatter utformas så att de underlättar elektrifieringen.

Tunga lastbilar svarar för närvarande för ungefär en fjärdedel av den svenska vägtrafikens koldioxidutsläpp. Elektrifieringen har inletts, men under fjolåret var mindre än 4 procent av de nyregistrerade tunga lastbilarna i Sverige eldrivna. Andelen behöver öka till 40 procent år 2030 om Sverige ska klara sitt ESR-åtagande² och i rimlig grad kunna bidra till det gemensamma målet för den europeiska fordonsparkens elektrifiering (Kågeson, 2023).

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/362 av den 24 februari 2022 om ändring av direktiven 1999/62/EG, 1999/37/EG och (EU) 2019/520 vad gäller uttag av avgifter på fordon för användningen av vissa infrastrukturer.

² I EU:s *Effort Sharing Regulation* (ERS) har Sverige har åtagit sig att reducera utsläppen från de sektorer, däribland vägtrafiken, som inte omfattas av utsläppshandelsystemet ETS1 med 50 % till år 2030 jämfört med 2005.

En utgångspunkt för vägtransportsektorns långsiktiga betalningsansvar kan vara att den tunga trafiken efter genomförd elektrifiering genom skatter och avgifter ska täcka sina marginella samhällsekonomiska kostnader samt tillföra statsbudgeten medel som motsvarar dess ungefärliga andel av de årliga kostnaderna för utbyggnad, drift och underhåll av vägnätet. Men pålagorna bör inte vara mera omfattande än så, eftersom de i så fall skulle få karaktär av skatt på mobilitet. Det innebär att finansministern måste acceptera att intäkterna från vägtrafiken successivt kommer att minska i takt med att den blir miljö- och klimatomförlig hållbar.

Inför övergången till vägtullar behöver en rad frågor analyseras. Till dem hör den distansbaserade avgiftens roll i ett system som också inrymmer fordonsskatter, skatt på drivmedel (inklusive el) och trängselskatter. Vägtullarna bör utformas så att de beträffande avgiftsnivå och differentiering ger ett optimalt bidrag utan att försämra de svenska åkeriernas konkurrenskraft.

3. Distansbaserade vägavgifter i våra grannländer

De flesta av våra närmaste grannländer har antingen redan infört koldioxidifferentierade vägtullar eller fattat beslut om att införa sådana. I bilaga 1 redovisas två exempel hämtade från Tyskland och Danmark.

4. Dagens svenska vägavgift - eurovinjetten

Sedan 1998 tar Sverige ut vägavgift på tunga lastbilar inom ramen för det Eurovinjettsamarbete som inledningsvis inkluderade Tyskland, Danmark, Belgien, Luxemburg och Nederländerna. Tyskland och Belgien har lämnat eurovinjettsamarbetet och infört avståndsbaserade vägtullar. Även Nederländerna och Danmark planerar att inom kort övergå till vägtullar.

I Sverige omfattar vinjetten fordon och fordonskombinationer med en totalvikt på minst 12 ton samt lastbilar med en totalvikt på minst 7 ton som är försedda med draganordning. Avgiften är tidsbaserad samt differentierad efter antal hjulaxlar, Euro-utsläppsklass och draganordning. Utländska fordon betalar för att få använda motorvägarna samt för hela eller delar av Europavägarna (hela E10, E12 och E14 och delar av E4, E22 och E65). Svenska fordon betalar årsvis och oberoende av såväl körsträcka som vilka delar av vägnätet som de använder. För utländska fordon betalas avgiften per kalenderdag, vecka, månad eller år.

Att svenskregistrerade lastbilar måste betala eurovinjett för hela året oavsett hur mycket eller lite de framförs på svenska vägar innebär att åkerier som kör mycket på utlandet tvingas betala den plus grannlänternas höga vägtullar. Det medför en påtaglig nackdel i konkurrens med utländska åkerier. För lastbilar med högst tre hjulaxlar uppgår årsavgiften under 2024 till mellan 8 687 kronor för utsläppsklass EURO VI (eller renare) och 16 297 kronor för de äldsta och mest förorenande. Vägavgiften för fordon med fyra eller fler hjulaxlar ligger inom intervallet 14 479 till 27 325 kronor per år.

Riksdagen beslutade våren 2024 att införa en differentiering av den nuvarande eurovinjettavgiften som innebär att utsläppsfria fordon och fordon med låga koldioxidutsläpp får lägre avgifter än de som drivs med fossila drivmedel. För de tyngsta lastbilarna blir skillnaden 955 euro per år mellan fordon i Euro VI och eldrivna fordon (= ca 11 000 kr).³

³ Regeringens proposition 2023/24:71 *Ändrade vägavgifter inom eurovinjettsamarbetet*.

5. Tidigare utredningar om införande av km-skatt/vägtullar

Under åren 1974–1993 hade Sverige en kilometerskatt som omfattade de flesta dieseldrivna inhemska fordon samt även tyngre utländska dieseldrivna fordon som tillfälligt framfördes i Sverige. När den avskaffades höjdes fordonsskatten inom berörda fordonskategorier.

Frågan om en återgång till km-skatt utreddes första gången av Vägtrafikskatteutredningen (2004). Den föreslog införande av en sådan skatt på tunga lastbilar med totalvikt över 3,5 ton oavsett registreringsland. Bussar och personbilar skulle enligt förslaget inte omfattas av kilometerskatt. Systemet skulle, enligt utredningens förslag, omfatta samtliga gator och vägar som har statligt eller kommunalt huvudmannaskap samt de gator och vägar inom detaljplanelagt område där kommunen har bestämt att det ska vara enskilt huvudmannaskap, t.ex. gator och vägar i tätort. Utredningen ledde inte till någon åtgärd.

Vägslitagekommittén (2017) föreslog införande av en avståndsbaserad vägskatt för lastbilar och lastbils kombinationer med en totalvikt på minst 12 ton. Skatten skulle tas ut med 0,38–1,69 kronor per kilometer beroende på fordonets viktclass, antal hjulaxlar, Euro-utsläppsklass och om det har draganordning eller inte. För ett genomsnittligt fordon utan draganordning beräknades skatten bli ca 0,60 kronor per kilometer och för ett genomsnittligt fordon med draganordning ca 1,10 kronor per kilometer.

Antalet svenska skattskyldiga fordon bedömdes uppgå till omkring 78 000. Enligt kommitténs beräkning skulle dessutom omkring 100 000 utlandsregistrerade fordon komma att omfattas. Vägskatten bedömdes på kort sikt öka statens skatteintäkter med 2–3 miljarder kronor netto. Inte heller detta betänkande ledde till någon proposition.

Ett år senare publicerade Finansdepartementet (2018) en promemoria om vägskatt på tunga lastbilar över 3,5 ton i vilken den dåvarande regeringen angav att vägslitageskatten bara bör omfatta europavägar, övriga riksvägar och primära länsvägar (totalt cirka 26 500 kilometer). Utöver de ca 80 000 lastbilar som omfattas av nuvarande vägavgift skulle i så fall ytterligare omkring 12 000 tunga svenskregistrerade lastbilar med totalvikt under 12 ton omfattas av den nya skatten.

Därefter tillsatte den dåvarande regeringen en ny utredning om införande av ett ”*miljöstyrande system för godstransporter på väg*” som fick direktiv att föreslå ett system avgränsat till de högtrafikerade vägarna. Men inte heller förslagen (2022) från den utredningen har lett till lagstiftning. Istället har den nya regeringen valt att fortsätta med den tidsbaserade eurovinjettavgiften.

Utfasningsutredningen (2021) konstaterade emellertid att en avståndsbaserad avgift har bättre förutsättningar än tidsbaserade avgifter att fånga den tunga trafikens samhällsekonomiska marginalkostnader (slitage, trängsel, luftföroreningar och buller) och bidra till ett långsiktigt hållbart transportsystem. Den noterade också att det finns fördelar med vägtullar från konkurrenssynpunkt, eftersom de belastar lastbilar på lika villkor oavsett härkomst, och är mer harmoniserade med avståndsbaserade avgifter i andra europeiska länder. Vidare ger uppbyggnaden av ett tekniskt system för implementering av avståndsbaserade avgifter förbättrad möjlighet till kontroll av regelefterlevnaden för t.ex. kör- och vilotider och cabotagetransporter.

6. Principer för beskattning av trafiken i Sverige

Swahn (2018) har analyserat hur utformningen av trafikens kostnadsansvar förändrats genom en rad riksdagsbeslut sedan 1960-talet. Här återges bara i korthet de senaste förändringarna.

Riksdagen beslutade 1988 att de skatter och avgifter som tas ut av trafiken skulle täcka de totala samhällsekonomiska kostnader som trafiken förorsakar. Rörliga avgifter skulle täcka

marginalkostnaderna för drift och underhåll av infrastrukturen samt trafikens marginella externa olycks- och miljökostnader. De övriga samhällsekonomiska kostnaderna (investeringar och infrastrukturunderhållets fasta kostnader) skulle täckas genom fasta avgifter. Olika trafikslag skulle behandlas likformigt när skatter och avgifter som inte är transportpolitiskt motiverade tas ut.

Principen om fullt kostnadsansvar ersattes 1998 med ett begränsat samhällsekonomiskt kostnadsansvar baserat på rörliga skatter och avgifter motsvarande trafikens kortsiktiga marginalkostnader. För luftfarten och sjöfarten innebar dock 1998 års beslut fortsatt tillämpning av principen om full kostnadstäckning. De behov av finansiering av transportinfrastrukturen som inte klaras med intäkterna från de marginalkostnadsbaserade avgifterna och skatterna skulle, enligt 1998 års politik, lösas så att oönskade styreffekter undviks och så att resursanvändningen snedvrids så litet som möjligt.

Genom riksdagsbeslut 2006 fick kostnadsansvaret följande, något förändrade, lydelse: *”De skatter och avgifter som tas ut av trafiken och som är transportpolitiskt motiverade bör motsvara trafikens samhällsekonomiska marginalkostnader och bidra till att de transportpolitiska målen nås.”* Till skillnad från 1998 nämns inte längre rörliga avgifter i definitionen av ansvaret utan i stället sägs att de transportpolitiskt motiverade avgifterna/skatterna ska motsvara marginalkostnaderna. En övergripande översyn av kostnadsansvaret och dess tillämpning aviserades i proposition 2005/06:160, men någon sådan har nästan 20 år senare ännu inte kommit till stånd.

De principer som riksdagen fastställde genom besluten 1998 och 2006 tillämpas bara till en mindre del. Vägtrafikens skatter saknar antingen helt anknytning till de samhällsekonomiska marginalkostnaderna (fordonsskatt och eurovinjett) eller har en ganska lös koppling till de flesta av dem (drivmedelsskatterna). Någon likabehandling av transportslagen förekommer inte.

7. Det reviderade eurovinjettdirektivet

Eurovinjettdirektivet (1999) ligger till grund för hur medlemsländerna får utforma miljöstyrande system för beskattning/avgiftsbeläggning av godstransporter på väg. Våren 2017 presenterade EU-kommissionen ett förslag till revidering av direktivet som efter behandling i Rådet och Europaparlamentet antogs i februari 2022.

I det reviderade direktivet anges att den tidigare titeln ska ersättas med följande: *”Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/62/EG av den 17 juni 1999 om avgifter för fordon för användningen av väginfrastruktur”*. Någon kortare beteckning på direktivet förefaller inte finnas. Försättningsvis används i denna text ”det reviderade direktivet” eller ”vägtulldirektivet”.

Med tunga godsfordon avses i det reviderade direktivet lastbilar vilkas högsta tillåtna totalvikt överstiger 3,5 ton och som är avsedda för transport på väg. Den nuvarande möjligheten att tillämpa vägtullar eller vägavgifter endast på tunga godsfordon med en högsta tillåtna lastad vikt på minst 12 ton måste fasas ut inom fem år efter den dag (25 mars 2022) då det reviderade direktivet trädde i kraft (alltså senast 2027-03-25).

I det reviderade direktivet används *vägtull* för att beteckna avståndsbaserade avgifter och *vägavgift* som beteckning på tidsbaserade avgifter (som eurovinjetten). Revisionen innebär att medlemsländerna inom åtta år efter den dag då direktivet trädde i kraft måste ersätta kvarvarande vägavgifter på tunga fordon för utnyttjande av det transeuropeiska stomtransportnätet (TEN-T) med vägtullar.

En vägtull är enligt direktivet ett belopp som ska betalas per körd kilometer på den del av vägnätet som omfattas av systemet med vägtullar. Beloppet differentieras för fordonstyp och kan bestå av

en eller flera av följande avgifter: a) en infrastrukturavgift, b) en trängselavgift, eller c) en avgift för externa kostnader.

7.1 Infrastrukturavgifterna

De viktade genomsnittliga infrastrukturavgifterna för tunga fordon ska vara relaterade till medlemslandets kostnader för uppförande, drift, underhåll och utveckling av det berörda infrastrukturnätet. Men medlemsstaterna kan välja att ta ut avgifter som endast täcker en viss del av dessa kostnader. Maximnivån för infrastrukturavgiften ska beräknas utifrån de grundläggande beräkningsprinciper som anges i direktivets artikel 7b och bilaga III.

Medlemsstaterna ska besluta om användningen av de intäkter som genereras genom direktivet. Men enligt artikel 9.2 bör inkomsterna från infrastrukturavgifter och avgifter för externa kostnader komma transportsektorn till godo och användas för att få hela trafiksystemet att fungera optimalt. Vidare anges att *”I synnerhet bör de intäkter som genereras av avgifterna för externa kostnader användas för att göra transporterna mer hållbara”*. Som exempel på sådant utnyttjande av intäkterna nämns bland annat att bidra till att öka fordonens koldioxid- och energiprestanda.

I direktivets bilaga III om fördelning av kostnader och beräkning av vägtullar anges (punkt 2.1) att investeringskostnaderna ska innefatta anläggningskostnaderna (inklusive finansieringskostnader) och kostnaderna för utveckling av infrastrukturen plus, i förekommande fall, avkastning på kapitalinvesteringen eller vinstmarginal. Kostnader för markförvärv, planering, projektering, övervakning av byggnadskontrakt och projektförvaltning samt arkeologiska undersökningar och markundersökningar, liksom andra relevanta tillkommande kostnader, ska också inbegripas. Täckningen av anläggningskostnaderna ska baseras på antingen den planerade livslängden för infrastrukturen eller någon annan amorteringsperiod (som inte får vara kortare än 20 år) som kan anses lämplig av finansieringsskäl genom ett koncessionsavtal eller på annat sätt.

Det föreskrivna sättet att avräkna investeringskostnaderna överensstämmer inte med de principer som traditionellt använts i Sverige som tillämpar finansiering över statsbudgeten och direktavskrivning. Att öronmärka skatteintäkter är inte heller vanligt i Sverige. Men avgifter ses som betalning för erhållande av en rättighet eller tjänst och kan således öronmärkas. Notabelt är att direktivet betecknar vägtullarna som avgifter. **Det bör även Sverige göra vid sin implementering av direktivet.**

Enligt bilagans punkt 2.2 ska det berörda vägnätets underhållskostnad och strukturella reparationskostnader innefatta både kostnaderna för det årliga underhållet och de periodiska kostnaderna för underhåll, förstärkning och renovering av vägbeläggning, i syfte att bibehålla vägnätets operativa kvalitet.

Drifts-, förvaltnings- och vägtullskostnader ska enligt punkt 2.3 innefatta alla kostnader som infrastrukturoperatören ådrar sig vilka inte omfattas av punkt 2.2 och som hänför sig till genomförande, drift och förvaltning av infrastrukturen och vägtullsystemet.

En fördel med tydlig öronmärkning av intäkterna från infrastrukturavgiften är att fordonsägarna kan se att de inte är föremål för något överuttag. Det ökar rimligen deras tillit till systemet och myndigheternas implementering av vägtulldirektivet. Vid utbrett missnöje med vägarnas kvalitet finns möjlighet för kollektivet av bilister och ägare av tunga fordon att få politiskt stöd för krav på förbättringar förutsatt att de är beredda att acceptera höjda avgifter.

7.2 Fördelning av kostnadsansvaret på olika typer av fordon

I direktivets bilaga III anges att kostnaderna för infrastrukturen ska fördelas på tunga fordon på objektiva och öppna grunder med beaktande av andelen trafik med tunga fordon på vägnätet och därmed förknippade kostnader. Fordonskilometer som tillryggeläggs av tunga fordon ska i detta syfte anpassas antingen genom de ekvivalensfaktorer som anges i direktivet eller genom alternativa ekvivalensfaktorer som medlemsstaten bestämmer och som då måste vara grundade på objektiva motiverade kriterier.

Beträffande fördelning av kostnaderna för vägslitage föreskrivs i direktivet en indelning i fyra skadeklasser. Till skadeklass 0 förs alla fordon med vikter mellan 3,5 och 7,5 ton. Fordon och fordonskombinationer tyngre än 7,5 ton fördelas på skadeklass 1-3 beroende på antal axlar och om de är utrustade med luftfjädring (alternativt annan fjädring som erkänns likvärdig) eller om de har andra upphängningssystem för drivaxlarna. I de senare fallen anses de tillhöra skadeklass 2 eller 3 (beroende på axlar). Den aktuella tabellen gör i detta avseende skillnad på bilar utan släp och fordonståg och ledade fordon.

Direktivet använder ”ekvivalensfaktorer” för att bestämma hur mycket mer som fordon i klasserna 1-3 ska betala per km för vägslitage jämfört med fordon i klass 0 vars faktor är 1. De är 1,96 för klass 1 och 3,47 respektive 5,72 för klass 2 och 3. Med avseende på kostnader för investeringar och ”årligt underhåll” tillämpas dock samma ekvivalensfaktor (= 1) på fordon i alla klasser.

Den svenska utredningen om ett nytt miljöstyrande system för godstransporter på väg (2022) ansåg att differentieringen bör baseras på fasta fordonsegenskaper, vilket innebär att skattesatsen inte kan tillåtas variera beroende på om ett fordon för tillfället har ett släp påkopplat eller inte. I det reviderade direktivets inledning (punkt 31) anges emellertid att kommissionen så snart lagenligt certifierade värden finns tillgängliga för släpvagnars och påhängsvagnars effekt på koldioxidutsläppen från kombinationer av tunga godsfordon bör, ”*när så är lämpligt*”, lägga fram lagstiftningsförslag om ändring av direktivet för att inkludera sådana certifierade värden vid fastställandet av vägavgifter och väg tullar. Detta reser frågan om hur Sverige ska göra om regeringen i den kommande lagen bara vill göra skillnad på bil med eller utan draganordning. Släp och trailers kan ju variera beträffande antal axlar och typ av fjädring.

7.3 Avgift för täckande av externa kostnader

Enligt det reviderade direktivet får medlemsstaterna bibehålla eller införa en avgift för externa kostnader avseende trafikrelaterad luftförorening, trafikrelaterat buller, koldioxidutsläpp, eller varje kombination därav. Om väg tullen innefattar en separat avgift för externa kostnader för luftförorening behöver medlemsstaterna inte differentiera infrastrukturavgiften för sådana kostnader. När en avgift för externa kostnader tillämpas på tunga fordon ska den differentieras i enlighet med de minimikrav och metoder som redovisas i direktivets bilaga IIIa och respektera de referensvärden som anges i bilagorna IIIb och IIIc. Medlemsstaterna får även beträffande dessa kostnader välja att ta ut avgifter som endast täcker en viss andel av dem.

Enligt direktivets bilaga IIIa om minimikrav för uttag av en avgift för externa kostnader ska medlemsstaten ange exakt vilken del eller vilka delar av dess vägnät där en avgift för externa kostnader ska tas ut samt vilka tidsperioder och fordon som berörs. Vägarna ska klassificeras som vägar i tätort eller som interurbana vägar och fastställandet av tidsperioder ska grundas på objektiva kriterier som bestäms utifrån i vilken utsträckning som vägarna och dess omgivningar drabbas av föroreningar, t.ex. befolkningstäthet och årsgenomsnittet för luftföroreningar (i synnerhet för PM10 och NO₂) samt antal dagar (för PM10) och timmar (NO₂) då de gränsvärden som fastställs enligt direktiv 2008/50/EG överskrids.

Enligt direktivets bilaga IIb inkluderas luftföroreningar och buller i referensvärdena för externa kostnader. De totala värdena för respektive Euro-utsläppsklass skiljer sig åt beroende på om fordonet körs i tätort eller landsbygd. Det finns dock inga specifika värden för buller. De är inbakade i de totala referensvärdena. Enligt det reviderade direktivet är det inte tillåtet att låta kostnader för vägtrafikolyckor ingå som en del av avgiften för externa kostnader. Därmed är det inte heller möjligt att låta trafiksäkerhet utgöra grund för en differentiering baserat på fordonens egenskaper.

Direktivet ger utrymme för olika tolkningar när det gäller frågan om medlemsländerna måste påföra dieselbilarna en separat avgift för de externa kostnader som uppkommer till följd av deras avgaser om de valt att införa en sådan externkostnadsavgift för koldioxid (se nästa avsnitt). Försök att vinna klarhet om detta genom kontakt med några experter⁴ har misslyckats, eftersom de tillfrågade inte heller förmår tolka direktivet på denna punkt. Att den ansvarige regeringstjänstemannen⁵ inte vill eller kan besvara frågan måste rimligen tas som ett tecken på att direktivet kan tolkas på mer än ett sätt.

Bilaga 2 till denna rapport återger de av direktivets skäl och artiklar som har betydelse för frågan om ett medlemsland som inför externkostnadsavgift för koldioxid därutöver också måste påföra fordon med förbränningsmotorer en separat avgift för luftföroreningar och buller. Det som kan tala för en sådan tolkning är att direktivet beträffande avgifter för luftföroreningar påbjuder att nivån ska differentieras geografiskt med avseende på befolkningstäthet, vilket naturligtvis inte är fallet med avgiften för koldioxid. Men av detta följer inte nödvändigtvis att det är obligatoriskt att införa en separat avgift avseende externa kostnader för uppkomst av luftföroreningar.

Att frågan om separata avgifter för luftföroreningar inte är trivial framgår av storleken på de referensvärden som anges i bilaga IIb, tabell 1. I den minsta storleksklassen (< 12 ton) handlar det om 2,3-18,6 cent per fordonskilometer för tätorter beroende på Euroklass och om mellan 0,5 och 9,9 cent på interurbana vägar. I den tyngsta klassen, högsta tillåten lastad vikt över 32 ton eller med 5 axlar eller fler, anges avgifterna till mellan 3,4 och 33,5 cent per km i tätort och till 0,3 till 19,4 cent på interurbana vägar. Fordon som är mindre förorenande än Euro VI eller avgasfria ska också avgiftsbeläggas. Nivån anges till 2,0-2,8 cent per km i tätort beroende av storleksklass och till 0,3 cent på interurbana vägar oavsett fordonets storlek.

Enligt direktivet avses med vägar i tätort områden med en befolkningstäthet på 150-900 invånare per kvadratkilometer och (medianbefolkningstätt på 300 invånare/km²), medan vägar i områden med färre än 150 invånare per kvadratkilometer betecknas som interurbana. Hur områdena geografiskt ska avgränsas framgår inte och inte heller hur man ska göra i fall där motorvägar är förlagda till tunnlar. Som jämförelse kan nämnas att Stockholm, Göteborg och Malmö har genomsnittliga befolkningstätheter på respektive 4 700, 590 och 1 085 personer per kvadratkilometer. Om man beträffande Göteborg i stället väljer hela tätortsområdet uppgår antalet invånare per kvadratkilometer, enligt Wikipedia, i genomsnitt till 292. Beträffande mindre och medelstora svenska kommuner går vanligen de vägar som ingår i TEN-T utanför tätorterna. Det är således en ringa del av det vägnät som obligatoriskt omfattas av direktivets krav på vägtullar som går genom områden med hög befolkningstäthet. Detta förhållande talar tillsammans med över tid snabbt minskande utsläpp av avgaser från tunga fordon för att det kan vara bra att inte behöva införa en separat externkostnadsavgift för luftföroreningar om man (se nästa avsnitt) väljer att

⁴ Anders Ljungberg, Trafikanalys och Magnus Nilsson.

⁵ Mejlväxling 16-22 maj 2024 med Patrik Nylander, Landsbygds och infrastrukturdepartementet.

införa en externkostnadsavgift för koldioxid. I Sverige är det få vägar och gator där gränsvärdena överskrids och när vägtullarna införs kan det i bästa fall vara så att några överskridanden inte längre förekommer utom möjligen för PM10 (orsakat av omfattande vägslitage, särskilt av dubbdäck på snöfria vägar).

Notabelt i sammanhanget är att Tyskland infört separata avgifter på buller och luftföroreningar vilka inte är geografiskt differentierade (se bilaga 1). Det skulle möjligen också vara ett sätt för Sverige att hantera frågan. Genom att påföra äldre fordon högre avgifter än ny återspeglar dessa avgifter skillnader mellan olika utsläppsklasser och bidrar till att göra det lite dyrare att fortsätta att använda gamla bilar. Det kan vara betydelsefullt om man vill förhindra utländska åkerier att sätta in sina sämsta bilar på rutten till Sverige.

Ett alternativ till särskilda avgifter på tunga lastbilar för deras avgasutsläpp kan dock vara att utvidga miljözonerna och påbjuda att bara Euro VI eller bättre får användas inom dem. Euro VI blev obligatorisk för registrering av nya tunga lastbilar 2014 och Euro V vid registrering från 2011. Om vägtullar införs från 2028, vilket med tanke på fortsatt utredning och praktisk implementering torde vara tidigast möjliga tidpunkt, är alla kvarvarande Euro V-lastbilar 14 år eller äldre. Av samtliga tunga svenska lastbilar som var i trafik vid utgången av 2023 var bara 24 procent äldre än 14 år och de svarade för en betydligt lägre andel av trafiken. En möjlighet kan vara att utöver inrättande av miljözoner kring landets mest högtrafikerade och tätbefolkade delar erbjuda en statlig skrotningspremie för tunga lastbilar tillhörande Euro 0 till Euro IV som vid den aktuella tidpunkten varit i trafik det senaste året. En komplementerande åtgärd kan vara att höja den årliga fordonsskatten för lastbilar som inte uppfyller kraven för Euro VI.

7.4 Koldioxidifferentiering

Det reviderade direktivet föreskriver obligatoriskt införande av koldioxidstyrning, antingen genom en differentiering av infrastrukturavgiften eller som en differentierad komponent i avgiften för externa kostnader. En medlemsstat kan även välja att utnyttja båda möjligheterna.

Alternativ 1: debitering baserad på extern kostnad

Referensvärdena för debitering av den externa kostnaden för koldioxidutsläpp från tunga lastbilar är dels indelade i de fordonsklasser med avseende på totalvikt och antal axlar som nämnts ovan, dels i fem olika koldioxidutsläppsklasser.

Koldioxidutsläppsklass 1 innefattar Euro 0 till Euro VI.

Till klass 2 förs fordon som tillhör någon av de undergrupper av fordon som anges i punkt 1 i bilaga I EU:s förordning 2019/1242 och som vid tidpunkten för registreringen har koldioxidutsläpp som är mer än fem procent lägre än det värde på utsläppsminskingskurvan för den relevanta undergruppen av fordon som gäller för rapporteringsperioden, och som inte tillhör någon av koldioxidutsläppsklasserna 3-5.

Klass 3 omfattar fordon som tillhör någon av de undergrupper av fordon som anges i punkt 1 i bilaga I EU:s förordning 2019/1242 och som vid tidpunkten för registreringen har koldioxidutsläpp som är mer än åtta procent lägre än det värde på utsläppsminskingskurvan för den relevanta undergruppen av fordon som gäller för rapporteringsperioden, och som inte tillhör någon av koldioxidutsläppsklasserna 4 eller 5.

Den fjärde utsläppsklassen utgörs av ”utsläppssnåla fordon” och den femte av ”utsläppsfria fordon”. Även beträffande dem gäller de definitioner som anges i Europaparlamentets och Rådets förordning om normer för koldioxidutsläpp från nya tunga fordon (2019). Där definieras ett utsläppsfritt fordon som ett tungt fordon utan förbränningsmotor, eller med en förbränningsmotor

som släpper ut mindre än 1 g CO₂/kWh.⁶ Ett utsläppssnålt fordon anges som tungt fordon med specifika koldioxidutsläpp som är lägre än hälften av referensvärdena för koldioxidutsläppen för alla fordon i den undergrupp av fordon som det tunga fordonet tillhör.

Fordon med dieselmotorer som kan använda förnybara drivmedel räknas inte som utsläppsfria eller utsläppsnåla, eftersom det är möjligt att köra dem på diesel av fossilt ursprung.

Tabell 1 återger referensvärdena (avseende 2024) för avgifter i eurocent per km för externa kostnader för koldioxidutsläpp från tunga godsfordon. Klassificeringen innebär att en mycket stor majoritet av alla nu i trafik varande tunga lastbilar inledningsvis kommer att hamna i koldioxidutsläppsklass 1.

Tabell 1. Referensvärden för externa kostnader för CO₂-utsläpp från tunga godsfordon. Eurocent/km.

Koldioxidutsläppsklass	Fordonsklasser fördelat på totalvikt			
	<12 ton eller 2 axlar	12-18 ton eller 3 axlar	18-32 ton eller 4 axlar	>32 ton eller 5 eller fler axlar
Koldioxidklass I				
- Euro 0	4,5	6,0	7,9	9,1
- Euro I-Euro III	4,0	5,2	6,9	8,1
- Euro IV-Euro VI	4,0	5,0	6,7	8,0
Koldioxidutsläppsklass 2	3,8	4,8	6,4	7,6
Koldioxidutsläppsklass 3	3,6	4,5	6,0	7,2
Koldioxidutsläppsklass 4	2,0	2,5	3,4	4,0
Koldioxidutsläppsklass 5	0	0	0	0

De belopp som fastställs i direktivet ska justeras vartannat år baserat på förändringarna i det EU-omspännande konsumentprisindexet (HIKP). Den första justeringen ska göras den 31 mars 2025.

Enligt Artikel 7cb och bilaga III punkt 2 får en medlemsstat ta ut högre avgifter för externa kostnader än de referensvärden som anges i bilaga IIIc förutsatt att detta görs på ett icke-diskriminerande sätt och begränsas till högst två gånger de värden som anges i bilagan. Flera medlemsländer har valt att utnyttja denna möjlighet. Om medlemsstaten tillämpar denna punkt ska den motivera sitt beslut och anmäla det till kommissionen.

Alternativ 2: Differentierad infrastrukturavgift

Om medlemslandet istället väljer att differentiera infrastrukturavgiften ska det ske utifrån fordonets koldioxidutsläppsklass. Hur mycket den högsta avgift för infrastrukturen som tas ut för fordon i koldioxidutsläppsklass 1 får reduceras med för fordon i de övriga klasserna framgår av tabell 2. För eldrivna fordon (klass 5) får rabatten inte överstiga 75 procent.

⁶ Fastställt i enlighet med förordning (EG) nr 595/2009 och dess genomförandeåtgärder, eller som släpper ut mindre än 1 g CO₂/km, fastställt i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 715/2007.

Tabell 2. Nedsättning av infrastrukturavgiften för fordon i koldioxidklasserna 2-5. Procent.

Koldioxidklass	Nedsättning vid jämförelse med klass I
2	5-15
3	15-30
4	30-50
5	50-75

8. Frågor att ta ställning till inför beslut om distansbaserade vägtullar

Inför ett beslut om att ersätta den nuvarande eurovinjetten med vägtullar behöver regering och riksdag ta ställning till en rad aspekter av betydelse för hur det nya systemet kan påverka företagens konkurrensmöjligheter och statens intäkter från skatter och avgifter på vägtrafiken samt förutsättningarna för ett snabbt skifte från förbränningsmotorer till eldrift. Åkerierna behöver tidigt få besked om vilka villkor som ska gälla, och det är viktigt att skatte- och avgiftsreformen blir stabil och långsiktigt hållbar.

Till de aspekter som behöver övervägas hör:

1. Avgifternas differentiering efter fordonsvikt och fordonskombination.
2. Vägtullarnas geografiska omfattning.
3. Om tullarna bör differentieras geografiskt för skillnader i samhällsekonomiska kostnader.
4. Om differentiering för fordonens koldioxidutsläpp bör ske genom nedsättning av infrastrukturavgiften eller genom påförande av en kompletterande avgift.
5. Hur tullsystemets omfattning och utformning påverkar statens utgifter för avgiftsupptag och kontroll (som de skattskyldiga får betala).
6. Om infrastrukturavgiften ska täcka statens totala kostnader för det berörda vägnätet eller bara någon del därav.
7. Vilken effekt införande av vägtullar bör få på övrig beskattning av vägtrafiken, främst fordonsskatterna och skatten på fossila drivmedel.

8.1 Differentiering för fordonsvikt och fordonskombination

I det reviderade direktivet finns beträffande kostnader för vägslitage en vägledande fordonsklassbestämning (bilaga IV) som för fordon innehåller kategorier upp till 32 ton (eller mer) och för fordonskombinationer (ledade fordon och fordonståg) kategorier upp till 44 ton (eller mer). Det innebär att Sverige kan tillämpa den tyngsta klassens referensvärden på alla fordon som är tyngre än 32 ton och på alla fordonskombinationer tyngre än 44 ton.

Vägslitagekommittén bedömde (SOU 2017:11, s 371) att det i vissa fall inte lämpligt att beräkna skatten efter totalvikten. Det beror på att många lastbilar är byggda för väsentligt tyngre last än vad som är tillåtet att framföra på vägar som tillhör bärighetsklass 1 enligt trafikförordningen (1998:1276). Kommittén ansåg att en definierad skattevikt (vägskattevikt) i stället bör användas för att bestämma de viktklasser för vilka olika skattebelopp ska tas ut. Skattevikten för fordonsskatt är framtagna som grund för beräkning av fordonsskatt och finns som begrepp i vägtrafikregistret. För tunga lastbilar är skattevikten lika med den högsta tillåtna bruttovikten för vägar med bärighetsklass 1.

Vägslitagekommittén ansåg (SOU 2017:11, s 364) att en differentiering av skatten baserat på statiska fordonsegenskaper är lättare och mindre resurskrävande att kontrollera än en

differentiering på dynamiska egenskaper, som exempelvis antal axlar, om släpfordon används eller axelvikt. Dynamiska egenskaper varierar över tid och skulle kräva ett mer sofistikerat kontrollsystem och tätare stickprovskontroller. Kommittén bedömde därför att skatten bör beräknas utifrån om ett motorfordon har draganordning eller inte. Utredningen om ett nytt miljöstyrande system (2022) ansåg också att differentieringen bör baseras på fasta fordonsegenskaper, vilket innebär att avgiften inte kan tillåtas variera beroende på om ett fordon för tillfället har ett släp påkopplat eller inte.

8.2 Geografisk avgränsning

Det reviderade direktivet ger medlemsländerna rätt att tillämpa vägtullar på andra vägar än de som ingår i det transeuropeiska vägnätet och på andra vägar än motorvägar förutsatt att införandet på de tillkommande vägarna inte diskriminerar internationell trafik eller resulterar i en snedvridning av konkurrensen.

Sveriges vägnät består av 98 500 kilometer statliga vägar, 41 600 kilometer kommunala gator och vägar samt 430 000 kilometer enskilda vägar.

Vägsplitagekommittén ansåg att vägskatten bör omfatta statliga vägar samt kommunala vägar och gator, men inte enskilda vägar och gator. Kommittén bedömde att det, om skatten bara tas ut på europavägar, riksvägar och primära länsvägar, finns en beaktansvärd risk för att det skulle skapa en oönskad avledning av tung trafik till vägar med sämre bärighet. En sådan avledning skulle, enligt kommittén, stå i uppenbar motsats till målet om ett effektivt vägtransportsystem och öka de totala kostnaderna för drift- och underhåll av vägnätet (SOU 2017:11, s 362). Kommittén fann vidare att det med hänsyn till acceptans och likabehandling saknas skäl att undanta det kommunala vägnätet från beskattning.

I Finansdepartementets promemoria (2018) om vägskatt på tunga lastbilar över 3,5 ton tyckte den dåvarande regeringen däremot att vägsplitageskatten bara bör omfatta europavägar, övriga riksvägar och primära länsvägar (totalt cirka 26 500 kilometer). Vägar med en trafikintensitet understigande 500 tunga fordon per dygn skulle undantas från beskattning.

Även utredningen om ett nytt miljöstyrande avgiftssystem för godstransporter (2022) ansåg att 500 tunga fordon per dygn (som årsmedelvärde) kunde utgöra ett lämpligt tröskelvärde. Därmed undantas bland annat hela Norrlands inland, förutom E14 på sträckan från Sundsvall till Duved. Utredningen bedömde på underlag från Trafikverket att cirka 62 procent av de tunga fordonens trafikarbete (fordonskilometer) skulle träffas av avgifterna. Utredningen konstaterar dock att om tröskelvärdet sätts alltför högt undantas betydande godstransportleder på väg som konkurrerar med järnväg och sjöfart.⁷

Ett allvarigare problem torde dock vara att med en avgränsning till drygt 60 procent av trafikarbetet med tunga fordon får åkerier som i huvudsak använder det avgiftsbefriade vägnätet inget incitament (utöver den låga reduktionsplikten och sänkta dieselskatten) till omställning till fordon med obefintliga eller låga koldioxidutsläpp. Därtill kommer att de av utredningen undantagna vägarna och gatorna utgör de delar av vägnätet där de kvarvarande externa kostnaderna kommer att vara högst efter att trafiken elektrifierats.

Ett ytterligare problem, som utredaren inte heller uppmärksammar, är att den undantagna trafiken knappast kan bli föremål för någon annan form av beskattning som internaliserar dess kostnader för väghållning, olyckor och buller och bidrar till finansiering av de delar av vägnätet som inte

⁷ Utredningen nämner inte att banavgifterna inte är differentierade på motsvarande sätt.

omfattas av systemet med vägtullar. Att använda den årliga fordonsskatten för ett sådant ändamål betyder dels att någon koppling till årlig körsträcka inte kan etableras, dels att fordon som i huvudsak framförs på avgiftsbelagda vägar blir föremål för dubbelbeskattning. Då förefaller det bättre att som ett minimum internalisera alla rörliga kostnader genom den distansbaserade tullavgiften som också medför likabehandling av alla fordon av samma typ oavsett registreringsland.

Av de tunga lastbilarnas totala trafikarbete på det svenska vägnätet, dvs. statligt, kommunalt och enskilda vägar, äger cirka 15 procent rum på kommunala gator och vägar. Endast en liten del körs på enskilda vägar. För den tunga lastbilstrafiken är den andelen sannolikt mindre än 4 procent (SOU 2017:11, s. 126–127).

Frågan om någon del av det totala vägnätet ska undantas behöver analyseras med avseende på hur uppbörds- och övervakningskostnaderna påverkas. Om även enskilda vägar, av kostnadsskäl, ska omfattas innebär det rimligen att dess väghållare bör få del av intäkterna, kanske i så fall genom en schablon som baseras på väglängd och ungefärligt trafikarbete med tunga lastbilar.

8.3 Differentiering av avgiften i tid och rum?

Med undantag för koldioxid varierar vägtrafikens externa kostnader med tid och plats. För buller, partiklar och kvävedioxid är exponeringen större i områden med hög befolkningstäthet och varierar dessutom i hög grad över dygnets timmar. Vägslitaget beror inte bara på antalet fordon utan också på vägens standard (underbyggnad mm), medan olyckskostnaderna varierar beroende på bland annat trafikflöde, exponering av oskyddade trafikanter och förekomst av mittseparering. Dessutom varierar de externa kostnaderna till följd av olika fordonsegenskaper. Att differentiera efter fordonsegenskaper är lätt så länge det är fråga om förhållanden som täcks av typprovningen och som återfinns i fordonsregistret. Men att differentiera efter tid och plats leder till ökade kostnader för avgiftsuttaget.

Genom krav på satellitpositionering av alla enskilda fordon kan man differentiera uttaget geografiskt med stor noggrannhet. Differentiering efter tid är teknisk lite knepigare men också fullt möjligt. Men avgiftssystem byggda på satellitpositionering är dyra om de ska omfatta samtliga fordon. Det är framförallt kontroll, övervakning och debitering som driver kostnaderna. För att avgiftsdifferentiering i tid och rum ska vara meningsfull måste därför den samhällsekonomiska nyttan med god marginal överstiga den tekniska och administrativa merkostnaden jämfört med att tillämpa lika höga avgifter på hela vägnätet. Beträffande nyttan av differentiering i tid och rum är det viktigt att inse att trafikanternas priskänslighet kan vara låg och att en del saknar realistiska alternativ beträffande val av resväg, restid och färdstätt.

Enligt departementspromemorian (2018) och den senaste statliga utredningen bör vägtullarna (utöver att begränsas till en mindre del av det totala vägnätet) differentieras geografiskt utifrån tätorts- och landsbygdskörning. Enligt promemorian (sid. 15) bör de dessutom differentieras utifrån områden med och utan alternativ till vägtransporter. Hur det ska gå till och varför det skulle vara bra förklaras inte.

EU:s reviderade eurovinjettdirektiv förordar skilda nivåer för internalisering av avgasutsläpp och buller beroende på befolkningstäthet. Men det förefaller, som framgått ovan, inte finnas något absolut krav på detta i direktivet om internaliseringen främst avser utsläpp av koldioxid som ju påverkar atmosfären lika mycket oavsett var utsläppet sker.

I debatten hävdas ofta att den distansbaserade avgiften bör sättas lägre i glesbygden än i storstadsområdena där fler påverkas av avgaser. Men i takt med att elektrifieringen av den tunga trafiken fortskrider reduceras tyngden i det argumentet. För att på längre sikt upprätthålla en

geografisk differentiering av vägtullar krävs att det finns kvarvarande signifikanta skillnader i samhällsekonomisk marginalkostnad mellan olika typer av vägar och/eller mellan olika regioner eller mellan tätort och landsbygd.

Man bör i sammanhanget inse att direktivets krav på införande av vägtullar bara gäller en mindre del av vägnätet, och det är nästan bara i de tre storstadsområdena som de obligatoriskt berörda vägarna går genom större tätorter. I Stockholm och Göteborg omfattas en del av den trafiken av trängselskatter.

Vägsitagekommittén ansåg att det vore tveksamt att tvinga lastbilar att betala särskilt för buller i tätort när inte andra fordon (personbilar, bussar, tåg, tunnelbanetåg och spårvagnar) gör det. Om lastbilar ska betala särskilt för buller i tätort vore det, enligt kommittén, ur ett rättvise- och likabehandlingsperspektiv rimligt att tvinga andra trafikslag att göra detsamma (SOU 2017:11, s 378).

Olycksrisken, som enligt det reviderade direktivet inte ska utgöra underlag för differentiering, är mycket lägre på motorvägar och andra ”mötesfria” vägar än på det sekundära vägnätet. Trafikolycksrisken för tunga lastbilar (exklusive singelolyckor) på E4, E6, E22 och E20 samt RV 40 och RV 55 var under åren 2006-2010 i genomsnitt beträffande dödsfall bara ungefär hälften så stor som risken för all lastbilstrafik på hela det svenska vägnätet (Kågeson, 2011). De regionala skillnaderna i total olycksrisk är heller inte tillräckligt stora för att motivera en geografisk differentiering av vägtullarna. Som genomsnitt över tio år (2010-2019) var antalet omkomna i vägtrafikolyckor per 100 000 invånare lägst i Stockholms, Blekinge, Östergötlands, och Skåne län och högst i Norrbottens län, följt av Jämtlands, Gotlands och Dalarnas län (Trafikanalys, 2020).

Med dagens dieseldrivna fordon är den samhällsekonomiska marginalkostnaden för trafik i de större städerna emellertid väsentligt större än på landsbygden till följd av avgasutsläppen sker i områden där många påverkas. Men skillnaden kommer att minska i takt med elektrifieringen. Det finns således skäl att fundera över om det är meningsfullt att alls genomföra en geografisk differentiering av infrastrukturavgiften. Beträffande problemen med avgaser från dieseldrivna lastbilar kan skärpta miljözonsbestämmelser i de största städerna vara ett alternativ om man vill bli kvitt de äldsta och sämsta fordonen.

Tunga fordon står för merparten av det trafikberoende vägslitaget, men det saknas statistiskt underlag för en geografisk differentiering av vägtullarnas infrastrukturavgift. Man kan dock anta att den marginella slitagekostnaden är större på delar av det sekundära vägnätet (sämre vägkropp och större risk för tjälskador) än på motorvägarna, vilket i så fall talar för högre avgift i glesbygden.

De små kvarstående fördelarna med en geografisk differentiering behöver, som framgått ovan, vägas mot kostnaderna för avgiftssystemet, inklusive utrustning och kontrollinsatser. Någon sådan analys har hittills inte genomförts. Men Vägsitagekommittén (2017) bedömde att en skatt som inte varierar blir lättare och billigare att kontrollera. Den ansåg därför att skatten inte bör differentieras vare sig i tid eller rum, eftersom kostnaderna skulle riskera att överstiga nyttan.

Finansdepartementet (2018) ansåg tvärtom att kostnaden för att bygga upp kontrollsystemet blir väsentligt lägre om ett mindre vägnät beskattas liksom den löpande kontrollkostnaden. Men i promemorian anges också att differentiering av skatten mellan tätorts- och landsbygdskörning medför ökade kostnader för fler kontroller i och runt omkring tätorterna.

Någon egentlig kostnadsjämförelse mellan system för vägtullar med olika geografisk täckning och differentiering har dock aldrig genomförts. Att ge systemet en lättbegriplig och transparent utformning kan också ha ett egenvärde eftersom det blir lättare att förstå och tillämpa både för

berörda fordonsägare och myndigheterna. Det kan också vara bra att undvika former som leder till ett behov av att fortlöpande ändra systemet och avgiftsnivåerna när förhållandena förändras.

Slutsatsen bör rimligen bli att nyttan av att differentiera vägtullarna i tid och rum sannolikt är ringa när elektrifieringen börjat slå igenom på allvar. Förhållandet att företag belägna i Norrland har längre väg till marknader i den södra halvan av landet och utomlands är knappast relevant om utgångspunkten är att täcka de kostnader som trafiken ger upphov till. En stor del av exportgodset går dessutom på tåg eller fartyg. Med hänsyn till det ovan anförda ansåg Vägslitagekommittén att det är svårt att motivera någon geografisk differentiering av skatten och att eventuella stödåtgärder för ett visst område bör skapas utanför vägskattesystemet (SOU 2017:11, s 382).

8.4 Alternativ för koldioxiddifferentiering

I valet mellan ovan redovisade formerna för koldioxiddifferentiering talar mycket för alternativet med en differentierad komponent i avgiften för externa kostnader.⁸ Den ger bättre förutsättningar att sätta avgiften så att den bidrar tillräckligt till att skapa goda förutsättningar för ett skifte till el. Det skulle bli svårare i alternativet med en nedsättning av infrastrukturavgiften. Man slipper också problemet med att en differentiering av infrastrukturavgiften skulle få till konsekvens att värdet av de inbetalade infrastrukturavgifterna snabbt minskar i takt med att en växande andel av fordonsflottan drivs med el.

I det reviderade direktivet är referensvärdena för luftutsläpp och buller liksom för koldioxid indelade i fyra storleksklasser (totalvikt under 12 ton eller två hjulaxlar; 12–18 ton eller tre hjulaxlar; 18–32 ton eller fyra hjulaxlar; över 32 ton eller fem hjulaxlar). Det innebär att Sverige, om vi så önskar, får tillämpa den fjärde klassens referensvärden på alla fordon som är tyngre än 32 ton, inklusive ekipage som med släp är dubbelt så tunga.

I det reviderade direktivets inledning (skäl 31) anges emellertid att kommissionen så snart certifierade värden finns tillgängliga för släpvagnars och påhängsvagnars effekt på koldioxidutsläppen från olika kombinationer av tunga godsfordon bör lägga fram lagstiftningsförslag om ändring av direktivet för att inkludera sådana certifierade värden vid fastställandet av vägavgifter och vägtullar. Som tidigare framgått kan det finnas anledning för Sverige att motsätta sig en sådan förändring.

Baserat på värdena i tabell 1 skulle en diesellastbil (Euro VI) i den tyngsta klassen som används för långväga transporter och går 10 000 mil per år få betala 92 000 kronor i koldioxidavgift (kurs 11,50). Över en avskrivningstid på sex år ger detta den eldrivna motsvarigheten en kostnadsfördel på ca 550 000 kronor. Det behövs eftersom skillnaden i inköpskostnad idag uppgår till mer än 2 miljoner, vilket bara till en mindre del uppvägs av lägre fordonsskatt och årlig driftskostnad. För en distributionsbil med en totalvikt under 18 ton och en årlig körsträcka på 4 000 mil blir skillnaden i koldioxidavgift mellan koldioxidutsläppsklass 1 (Euro VI) och utsläppsklass 5 bara 28 750 kronor per år.

Om Sverige väljer att (med EU-kommissionens medgivande) sätta koldioxidavgiften högre kan incitamentet att välja el ytterligare stärkas. Ett alternativ kan dock vara att använda intäkterna från koldioxidavgiften till att finansiera bidrag till inköp av nollutsläppsfordon. Det anges ju i direktivet som en av de åtgärder för vilka pengarna får användas.

Om Sverige istället för att påföra koldioxidavgifter väljer att differentiera infrastrukturavgifterna för fordonens koldioxidutsläpp får, som framgått ovan, den högsta avgift som tas ut på fordon i

⁸ Som framgår av bilaga 1, har Tyskland och Danmark valt det alternativet.

koldioxidutsläppsklass 1 reduceras med max 75 procent för eldrivna fordon i koldioxidutsläppsklass 5. Utfallet blir därmed i hög grad beroende av infrastrukturavgiftens storlek före nedsättningen.

En möjlig kommande komplikation är att direktivet (artikel 7cb) anger att kommissionen senast den 25 mars 2027 ska utvärdera effektiviteten hos avgifterna för externa kostnader för koldioxidutsläpp. Om ett annat instrument för koldioxidprissättning som är tillämpligt på vägtransporter antagits under tiden bör nivån på avgifterna för externa kostnader för koldioxidutsläpp begränsas till vad som är nödvändigt för att internalisera dessa kostnader och kommissionen ges befogenhet att anpassa de referensvärden som anges i bilaga IIIc (Direktivets skäl 27).

Exempel på ett annat instrument är det redan fattade beslutet om införande av utsläppshandeln avseende vägtransporter och byggnader (ETS2). I det sammanhanget bör man dock notera att ETS2, åtminstone under de första åren försetts med en prisbroms som innebär att om utsläpp av ett ton koldioxid två månader i rad överstiger 45 euro i 2020 års penningvärde så ska automatiskt marknaden tillföras ytterligare 20 miljoner utsläppsrätter. Uppräknat med EU:s prisindex motsvaras den angivna nivån idag av ungefär 55 euro som omräknat till kronor per liter diesel ger ett maximalt påslag på cirka 1,50 kronor per liter diesel. I kombination med dagens svenska skatter på diesel (mk 1) skulle det totalt innebära cirka 5,70 per liter (exkl. moms). Hur det blir med prisbromsen efter 2030 är oklart.

För en dieseldriven lastbil med släp som förbrukar 3,2 liter per mil och körs 7 000 mil per år innebär ETS2 med denna begränsning en kostnadsökning med 33 600 kronor och för distributionsbilen (utan släp) som drar 2,3 liter per mil och kör 4 000 mil på ett år, blir den tillkommande kostnaden 13 800 kronor. Det motsvarar ungefär hälften av det incitament för övergång från diesel till el i tunga fordon som koldioxiddifferentiering av vägtullarna kan ge. Om kommissionen efter införande av ETS2 vill behålla det incitament till elektrifiering som den nu anvisade avgiften för externa kostnader avseende koldioxid ger kan avgiften sänkas men bara till ungefär halva sin nuvarande nivå. Det är viktigt att inte redan 2027 ändra villkoren så att lönsamheten för dem som byter till el försämras. Branschen behöver långsiktigt överblickbara villkor.

Mot koldioxiddifferentiering av vägtullarna kan anföras att det vore bättre att bara sätta ett pris på koldioxid (oavsett var gasen släpps ut), vilket kan ske genom skatt eller genom handel med utsläppsrätter under ett utsläppstak som successivt sänks. Problemet med beskattning av koldioxid är dock att sätta skatten till en nivå som leder till att ett tidsbestämt mål med säkerhet kan uppnås. Med utsläppsrätter finns risken för att man vid uppkomst av problem (oväntat höga priser eller flaskhalsar i produktionen av fordon, drivmedel och batterier) väljer att tillföra mer utsläppsutrymme genom högre årlig tilldelning eller en förlängning av utfasningsperioden. Om det inte hade varit bråttom att nå nettonollutsläpp skulle man inom EU sannolikt inte ha behövt överväga kompletterande styrmedel som fordonskrav och differentierade vägtullar.

För Sveriges del talar dessutom vårt tuffa ESR-åtagande⁹ för att vi behöver använda kompletterande styrmedel i synnerhet som regeringen efter sitt tillträde påtagligt försvårat elektrifieringen av vägtrafiken genom att höja skatten på el och reducera den på diesel och samtidigt sänka reduktionsplikten för diesel till mycket låg nivå.

⁹ EU:s modell för bördefördelning (Effort Sharing Regulation) som innebär att Sverige måste minska utsläppen av växthusgaser från de sektorer som inte omfattas av utsläppshandel under EU ETS med 50 % år 2030 jämfört med 2005.

8.5 Val av system för uppbörd och kontroll

Vägtullar och vägavgifter ska enligt direktivet (Artikel 7j) utformas och drivas in samt övervakas på sätt som orsakar så lite störningar som möjligt för trafiken. Obligatoriska kontroller vid unionens inre gränser ska undvikas. Medlemsstaterna ska i detta syfte samarbeta för att utveckla metoder som gör det möjligt för väganvändare att betala vägtullar och vägavgifter dygnet runt. Det ska ske elektroniskt eller vid gränsen och större försäljningsställen med hjälp av vanligt förekommande betalningsmedel. Medlemsländerna är dock inte skyldiga att tillhandahålla fysiska betalningsställen.

Enligt utredningen om ett nytt miljöstyrande system för godstransporter (2022) skulle en fördel med att låta vägtullarna omfatta en mindre del av vägnätet vara att uppbyggnaden av kontrollsystem och administration då blir mer begränsad och att införandet av systemet därmed kan förenklas. Någon närmare analys till stöd för denna slutsats redovisas dock inte i utredningens betänkande. Ett system som omfattar hela vägnätet och inte är geografiskt differentierat med olika avgiftsnivåer i skilda områden och vid olika tider kan, som redan nämnts, tänkas vara billigare att både installera och övervaka.

Den nyss nämnda utredningen anser att systemet för debitering av vägtullarna ska bygga på elektronisk avläsning baserad på satellitpositionering som kompletteras av automatiska kontrollstationer, dvs. fasta eller flyttbara kontrollstationer med bl.a. kamerautrustning. Ett sådant system skulle också förbättra möjligheterna till kontroll av regelverken inom yrkestrafikområdet. Enligt den kontroll som för närvarande sker är efterlevnaden bättre (men inte fullständig) hos svenska ekipage än bland de utländska.

En möjlighet som kan övervägas är att de skattskyldiga, efter viss anpassning och efter certifiering mot krav i kommande föreskrifter, ges möjlighet att använda teknisk utrustning som redan finns i fordonen och som i dag används för uppföljning av andra lagar och föreskrifter. Färdskrivarförordningen innehåller krav på att en s.k. *smart färdskrivare version 2* ska finnas på alla nya fordon och att befintliga fordon som används i gränsöverskridande trafik ska vara utrustade med dem senast den 21 augusti 2025. En sådan färdskrivare ska bl.a. automatiskt registrera när fordonet passerar en gräns och när lastningar och lossningar utförs. Inbyggd i färdskrivaren finns ett GNSS-chip som gör att färdskrivaren under vissa förutsättningar registrerar position. Detta är idag begränsat till start och slut av arbetspass, 3-timmars körtidsstämpel samt till gränsöverfarter och funktionen lasta/lossa. Den sistnämnda är en frivillig funktion, medan de övriga registreras automatiskt. Färdskrivaren kan fjärravläsas och vid avläsning registreras mätarställningen.¹⁰ Med tanke på det stora antalet vägtullspliktiga fordon, varav de flesta bara framförs inom landet, vore det en fördel att inte behöva belasta deras ägare med onödigt höga kostnader för ombordutrustning. Svenskregistrerade lastbilar som aldrig används utomlands behöver inte vara försedd med den utrustning som grannländerna kräver för kontroll och uppbörd av deras vägtullar. Enligt Trafikanalys var totalt 104 500 tunga svenskregistrerade lastbilar i trafik någon gång under 2023 och många av dem användes bara en mindre del av året och måste således ha haft korta körsträckor. Antalet tunga lastbilar i trafik uppgick vid årsskiftet bara till 85 236.

Den tekniska utvecklingen är snabb och nya möjligheter kan öppnas till kostnadseffektiva lösningar. Det är därför angeläget att innan riksdagsbeslut komplettera de analyser som gjordes av Vägslitagekommittén (2017) och i någon mån av den senaste utredningen (2022). Möjligen kan teknikutvecklingen leda till en situation då det blir rimligt att låta vägtullsystemet även omfatta lätta

¹⁰ Baserat på uppgifter på Transportstyrelsens hemsida samt mejlväxling med experten Andreas Renmar, Stoneridge Nordic AB (24-27/5 2024).

lastbilar och personbilar. Då blir det sannolikt extra viktigt av kostnadsskäl att inte kräva mer och dyrare utrustning än absolut nödvändigt.

9. Övriga regelverk av betydelse för beskattning av fordon och drivmedel

9.1 Energiskattedirektivet

EU:s energiskattedirektiv, *the Energy Tax Directive* (ETD), antogs år 2003 och har inte ändrats sedan dess. Tidigare försök till modernisering har misslyckats till följd av att varje ändring av direktivet kräver att medlemsländerna fattar ett enhälligt beslut. EU-kommissionen presenterade emellertid 2021 ett nytt förslag till revidering av energiskattedirektivet, som en del av paketet ”Fit for 55” (European Commission, 2021).

I sitt förslag vill EU-kommissionen bl.a. att alla drivmedel ska beskattas efter sitt energinnehåll (inte längre efter volym) och att de nya miniminivåerna ska indexeras. Om kommissionens förslag till revidering av direktivet genomförs kommer biodrivmedel inte längre att beskattas som de fossila alternativ de ersätter, vilket kommer att reducera skatten på t.ex. HVO, biogas och etanol. Den lägsta minimiskattesatsen på 0,15 euro/GJ föreslås gälla för el (oavsett användningsområde), för avancerade hållbara biobränslen och biogas samt för förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung, t.ex. förnybar vätgas. I syfte att skapa incitament för introduktion av hållbara alternativbränslen ska dessa dock under de första tio åren kunna beskattas med 0 procent. Till dem räknar kommissionen vissa biodrivmedel, förnybar energi av icke-biologiskt ursprung (vätgas och elektrobränslen) och el.

Beträffande beskattningen av el gör EU-kommissionen en annan bedömning än Sverige och betonar i sitt förslag till revidering av EDT att el alltid bör finnas bland de lägst beskattade energikällorna för att underlätta användning, speciellt inom transportsektorn (skäl 18). När det gäller beskattning av el motsvarar det nya förslaget miniminivå ca 0,5 öre per kWh. Samma låga miniminivå föreslås för vätgas som används direkt i motorer eller som tillförs bränsleceller för drift av fordon.

Förhandlingar om revisionen av ETD pågår och i en icke-offentliggjord version (daterad januari 2024) föreslås att miniminivån på diesel som används i fordon ska bli 10,75 euro per GJ. Det motsvarar ca 4,45 kronor per liter (alltså lite över dagens svenska nivå). Därtill kommer emellertid effekten av den utsläppshandel (ETS2) som från 2027 ska omfatta fossila drivmedel och eldningsoljor. I det direktivet finns dock den ovan nämnda prisbromsen som utlöses om ett ton koldioxid varaktigt kostar mer än 45 euro (i 2020 års penningvärde). Dessa förändringar kommer således om några år att påverka kostnaden för dieseldrift till fördel för dem som väljer att investera i eldrivna fordon.

Priset på diesel påverkas också av råoljepriset, kronans kurs mot dollarn och den extra kostnad som (den nu bantade) reduktionsplikten medför.

9.2 Beskattning av el och vätgas

El som används för drift av vägfordon beskattas med 42,8 öre per kWh i Sverige. Nivån är högre än energiskatten på diesel, trots att eldriftens externa kostnader är mycket lägre. Därtill kommer att utsläpp av koldioxid från produktion av el omfattas av utsläppstaket i EU:s handelssystem (EU ETS), där priset på utsläppsrätter nu ligger kring 90 euro per ton (ca 1 000 kr). Den svenska skatten på el är den tredje högsta i Europa (efter Nederländerna och Danmark). Omkring hälften av medlemsländerna har punktskatter på el som ligger på eller strax över energiskattedirektivets

nuvarande miniminivå (€ 1,0/MWh)¹¹. Den höga svenska elskatten försvårar elektrifieringen av vägtrafiken.

Den höga svenska skatten snedvrider dessutom konkurrensen mellan batteriel och el som produceras i bränsleceller med hjälp av vätgas. El som används för elektrolys får enligt EU:s nuvarande energiskattedirektiv inte beskattas och den bestämmelsen finns kvar i kommissionens förslag till revidering av ETD. Snedvridningen är samhällsekonomiskt skadlig, eftersom det med vätgas i bränsleceller går åt ca 2,5 gånger mer el än i alternativet med batterier (räknat från elnät till hjulen). Det enklaste och bästa (om man eftersträvar elektrifiering) vore förstås att jämställa villkoren genom att sänka skatten på el till energiskattedirektivets miniminivå. Det skulle emellertid innebära att statsbudgeten försvagas med ca 32 miljarder kronor. Alternativt behöver vätgas beskattas vid pump med en skattesats som uppväger skillnaden, vilket baserat på nuvarande totalverkningsgrad och 2021 års elskatt skulle innebära 20 kronor per kilo (Kågeson, 2021).¹²

En alternativ möjlighet att lösa problemet med olika beskattning av el och vätgas som används i vägfordon skulle kunna vara att reducera punktskatten till ETD:s miniminivå på el som tillförs tunga fordon som omfattas av vägtullar, medan el som används i övriga vägfordon fortsatt beskattas. Eftersom de tyngsta lastbilarna och bussarna vanligen laddas antingen i depå, vid destination eller från publika snabbbladdare borde det tekniskt vara möjligt att särskilja deras eltillförsel från övriga användning av el. Detta alternativ förordas i en underlagsrapport till IVA:s vätgasprojekt (Kågeson, 2022).

En skatteteknisk lösning som bygger på att man genom skilda mätare och abonnemang skiljer den el som tillförs fordon från övriga elförbrukning ger också möjlighet för Sverige att tillgodoräkna sig fordonens elanvändning för uppfyllande av EU:s krav på att förnybar energi (inkl. el) ska utgöra minst 29 procent av transportsektorns energianvändning år 2030.

Av det nu gällande energiskattedirektivet, Artikel 7, punkt 2, framgår att medlemsstaterna får differentiera mellan yrkesmässig och icke-yrkesmässig användning av dieselbrännolja som drivmedel, under förutsättning att gemenskapens miniminivåer iakttas och att skattesatsen för dieselbrännolja som drivmedel för yrkesmässig användning inte är lägre än den gällande nationella skattenivån den 1 januari 2003. Med dieselbrännolja för yrkesmässig användning som drivmedel avses, enligt Artikel 7, punkt 3a, drivmedel för godstransport som för annans eller egen räkning utförs av motorfordon eller fordonskombinationer som är avsedda uteslutande för godstransport på väg och vars totala tillåtna bruttovikt uppgår till minst 7,5 ton.

I utkast till revidering av ETD (januari 2024) föreslås att möjligheten att differentiera skatten på drivmedel (inklusive el) mellan kommersiell och icke-kommersiell verksamhet ska behållas under tio år från ikraftträdandet men fortsatt vara begränsat till lastbilar över 7,5 ton (Artikel 5, punkt 4c). Det innebär att en lägre skatt på el för laddning av lastbilar mellan 3,5 och 7,5 ton inte skulle komma att tillåtas. Eftersom detta undantag förefaller omotiverat och kan bli ett problem vore det bra om Sverige i de fortsatta förhandlingarna tar upp frågan om att tillåta differentiering redan från 3,5 ton.

Av direktivets artikel 6 framgår att medlemsländer som önskar differentiera skatten kan göra det antingen direkt eller genom skilda skattenivåer eller genom återföring.

Att slippa beskatta vätgas som används i tunga fordon skulle medföra en påtaglig fördel för deras ägare, eftersom deras elförbrukning per fordonskilometer är hög. Om lagstiftaren beslutar undanta

¹¹ Energiskattedirektivets miniminivå för yrkesmässig användning av el är €0,5/MWh.

¹² Det går 33 kWh på ett kilo vätgas.

tunga vägfordon från den höga elskatten, medan de lätta fordonens elförbrukning fortsatt blir föremål för beskattning, behöver man emellertid hitta en skatteteknisk lösning för den vätgas som kan komma att tillföras lätta fordon. En möjlighet skulle kunna vara att låta dem tanka vätgas från samma dispensers som de tunga fordonen förutsatt att de betalar en årlig statlig vätgasavgift, som i så fall måste utformas schablonmässigt.

9.3 EU:s regler för fordonsbeskattning

Det reviderade eurovinjettdirektivet anger miniminivåer för uttag av årlig fordonsskatt för fordon och fordonskombinationer med maximalt tillåten bruttovikt på minst 12 ton. Skattesatserna bestäms av totalvikt, antal axlar och typ av fjädring. Sammantaget handlar det om drygt 70 olika skattenivåer. För bilar och fordonskombinationer med luftfjädrade axlar ligger de inom intervallet 0 till 628 euro per år (SEK 0 - 7 222 vid kronkursen 11,50).

Som exempel kan nämnas att miniminivån för ett fordonståg med 3 + 3 axlar och en maximal bruttovikt på 40-44 ton uppgår till 336 euro (SEK 3 864) per år, medan kombinationen 3 + 2 axlar ska beskattas med minst 628 euro per år med luftfjädring (SEK 7 222) och med 929 euro med sämre fjädring (SEK 10 684). Direktivets bilaga 1, där miniminivåerna anges, innehåller ingen kategori för maximalt tillåtna bruttovikter över 44 ton varför rimligen fordon och fordonskombinationer med högre vikt än så kan beskattas som om de vägde 44 ton.

Den ofrånkomliga beskattningen är låg jämfört med de fordonskatter som år 2024 gäller i Sverige där separata skatter tas ut på dragbil och släp. Som jämförelse med direktivets miniminivåer kan nämnas att den nuvarande svenska skatten för en dragbil med tjänstevikt mellan 20 och 32 ton uppgår till 9 491 kronor per år, medan ett släp (utan styraxel) med tre eller fler hjulaxlar beskattas med 7 170 kronor per år om skattevikten är 25 ton och med 13 665 kronor om den uppgår till 35 ton. För hela fordonståget blir den svenska skatten då 16 661 respektive 23 156 kronor per helår.

Den svenska skatten för vägavgiftspliktiga lastbilar utan draganordning varierar beroende på skattevikt och antal hjulaxlar. Sådana bilar med två hjulaxlar betalar mellan 317 kronor (för 12-13 ton) och 2 799 kronor (15-18 ton) per år. Som jämförelse uppgår EU-direktivets miniminivå för fordon med luftfjädring till 0 kronor för två axlar och 12-13 ton och till 121 euro för 15-18 ton (SEK 1 392). Lastbilar med tre axlar erlägger i Sverige mellan 552 (för 12-17 ton) och 3 525 kronor (> 23 ton) per år, medan direktivets miniminivåer i dessa fall uppgår till 31 respektive 54 euro (respektive SEK 357 och 621). För fordon med sämre system för fjädring är dock minimisatserna högre.

10. Övergång från skatte- till avgiftsfinansiering av väginfrastrukturen

Vägtulldirektivets regler innebär att inte bara drift och underhåll utan även investeringar i ny väginfrastruktur finansieras genom avgifter, även om direktivet medger medlemsländerna möjlighet att inte sätta dessa så att de täcker den tunga trafikens hela andel av kostnaderna. Även om uttaget av avgifter skulle komma att administreras av skatteverket och transportstyrelsen och intäkterna redovisas inom ramen för statsbudgeten innan de utbetalas till väghållarna leder implementeringen av direktivet de-facto till ett skifte från skatte- till avgiftsfinansiering.

Hittills har statens kostnader för väg- och bannäten finansierats över statsbudgeten i konkurrens med alla andra utgiftsområden samtidigt som staten haft intäkter av olika skatter och avgifter på vägtrafiken som med stor marginal täckt utgifterna för vägnätet. Intäkterna från beskattning och avgifter på tågtrafiken motsvarar däremot bara cirka en tiondel av statens utgifter för drift, underhåll och investeringar i bannätet (Trafikanalys, 2017).

Ett skifte från skatte- till avgiftsfinansiering innebär att avgifterna kan sättas så att statens intäkter täcker dess kostnader för vägnätet även i ett kommande läge då intäkterna från drivmedelsbeskattningen fallit till låg nivå till följd av trafikens elektrifiering. Om de framtida utgifterna för vägnätet inte fullt ut kan finansieras genom skatter och/eller avgifter på trafiken måste de finansieras på annat sätt, till exempel genom höjda skatter på kapital och löner eller genom en generell höjning av mervärdesskatten (eller genom att ta utrymme från andra utgiftsområden).

I sammanhanget kan nämnas att all övrig infrastruktur (utom järnvägarna) helt eller så gott som helt finansieras genom avgifter. Det gäller t.ex. flygplatser, farleder, vatten- och avloppssystem, elnät och teleinfrastruktur. I många fall tillämpas taxor som genom att inte vara helt kostnadsrelaterade medför olika former av korssubventionering där delar av kollektivet betalar mer än vad som motiveras av deras eget nyttjande. Ett exempel är sjöfartens farledsavgifter som varken tar hänsyn till den enskilda farledens längd eller till risken för erosionsskador trots att det (baserat på AIS-systemet och uppgifter om fartygens egenskaper) skulle vara möjligt att differentiera taxan för sådana skillnader.

11. Statens kostnader för vägnätet och intäkter från trafiken

Som underlag för en bedömning av konsekvenserna av att ändra systemet för beskattning/avgiftsbeläggning av vägfordon och vägtrafik behöver man veta både vilka kostnaderna för vägnätet är och storleksordningen av intäkterna från de skatter som belastar trafiken idag.

11.1 Kostnaderna för vägnätet

De offentliga utgifterna för drift, underhåll och utbyggnad av vägnätet består av Trafikverkets utgifter för det statliga vägnätet och kommunernas gatukostnader. Därtill har enskilda väghållare utgifter som delvis täcks av statsbidrag. Det som från kostnadssynpunkt i första hand är relevant vid en bedömning vägtrafikens skifte från fossila drivmedel till el och vätgas är hur möjligheterna att finansiera den statliga väghållningen påverkas. Men man kan överväga att bestämma infrastrukturavgiften till en nivå som därutöver medger möjlighet att finansiera bidrag till kommunal och enskild väghållning. I ett fall där vägtullar tas ut på trafik på alla vägar, oavsett huvudmannaskap, förefaller det vara rimligt.

Av tabell 3 framgår hur Trafikverkets kostnader för väginfrastrukturen fördelades på olika kostnadsposter under åren 2021 till 2023. Transfereringar för externa ändamål som stadsmiljöavtal, eko-bonus och bidrag till laddinfrastruktur är ej inräknade liksom inte heller myndighetens administrativa kostnader och dess utgifter för drift av färjor.

Tabell 3. Trafikverkets utgifter för väginfrastrukturen. Utfall i miljoner kronor år 2021, 2022 och 2023.

Utgiftsområde	2021	2022	2023
Investeringar, varav	13 301	14 139	14 482
- Namngivna investeringar i nationell plan	9 305	9 973	10 764
- Trimning och effektivisering	1 231	1 405	1 167
- Miljöinvesteringar	475	554	602
- Investeringar i länsplaner	2 289	2 206	1 950
Drift och underhåll	9 642	10 023	11 199

Reinvesteringar	2 840	2 825	3 102
Anläggningsdrift	570	617	723
Summa	26 353	27 604	29 506

Källa: Trafikverkets årsredovisning 2023

Kostnaden för drift och underhåll av kommunala vägar och gator uppgår till ca 5 miljarder kronor per år och har ingen egen intäktskälla. Investering i nya gator finansieras däremot ofta av engångsavgifter som belastar berörda fastigheter. Statens bidrag till underhåll av enskilda vägar uppgick under 2023 till 1 356 miljoner kronor enligt Trafikverkets årsredovisning.

11.2 Nuvarande beskattning av den tunga vägtrafiken

Utöver dagens vägavgift (eurovinjetten) påverkas den tunga trafikens kostnader av flera andra skatter. Som redan framgått (avsnitt 9.3) varierar beskattningen av tunga lastbilar för dieseldrivna dragbilar med skattevikt och antal hjulaxlar samt för släp med typ av draganordning och vikt (Skatteverket, 2022).

För närvarande beskattas diesel (miljöklass 1) med 1,47 kronor per liter i energiskatt och 2,72 kronor i koldioxidskatt. Det blir totalt 4,19 kronor (exkl. moms) per liter. Enligt EU:s energiskattedirektiv (ETD) får skatten på diesel inte underskrida 330 euro per 1 000 liter, vilket med dagens kurs (11:50) motsvarar 3,80 kronor per liter. Något utrymme för en ytterligare sänkning av skatten på diesel (utöver den som infördes från 1 januari 2024)¹³ finns således knappast i samband med införande av vägtullar.

Tabell 4. Skattesatser 2024-01-01 på energi som används som drivmedel i vägfordon. Kronor (exkl. moms).

	Energiskatt	Koldioxidskatt	Total skatt
Bensin	2,57/liter	3,14/liter	5,71/liter
Diesel, miljöklass I	1,47/liter	2,72/liter	4,19/liter
Naturgas	0,00/1 000 kbm	3 104/1 000 kbm	3 104/1 000 kbm
El	42,8 öre/kWh	-	42,8 öre/kWh
Vätgas i bränsleceller	0	0	0
Höginblandade biodrivmedel	0	0	0

Trängselskatt förekommer i de centrala delarna av Stockholm och Göteborg. Dessutom tas avgifter ut på Trafikverkets broar över Motalaviken, den inre delen Sundsvallsbukten och Skurusundet. Passage över Öresundsbron är också avgiftsbelagd.

11.3 Statens nuvarande intäkter av beskattning av vägtrafiken

Statens intäkter av fordonsskatter och vägavgifter m.m. (inkl. skatt på trafik med lätta fordon) bedömdes i budgeten för 2024 uppgå till 20,8 miljarder kronor (fordonsskatt 16,5 mdr, vägavgifter 1,5 mdr och trängselskatt 2,8 mdr). Hur mycket av fordonsskattens intäkter som kommer från beskattning av tunga lastbilar vet den ansvariga myndigheten, Transportstyrelsen, inte. Men ett

¹³ Energiskatten på diesel har sedan 2022 i två steg sänkts från 2,51 kronor till 1,47 per liter.

försök till en mycket grov uppskattning talar för att det kan handla om cirka 2 miljarder kronor per år.¹⁴

Skatten på diesel uppskattas komma att inbringa 22,8 miljarder under 2024, men en del kommer från diesel som förbrukas i andra sektorer än vägtrafiken, främst i arbetsmaskiner. Enligt uppgift från Naturvårdsverket¹⁵ uppgick vägtrafikens förbrukning av diesel (inklusive låginblandad HVO och FAME) under 2022 till 43,8 TWh, vilket utgjorde drygt 83 procent av den totala mängden förbrukade dieselojla i Sverige. Myndigheterna bedömer att vägtrafikens andel av dieselanvändningen var fördelad mellan olika typer av fordon på följande sätt: Personbilar 42,5 procent, tunga lastbilar 36,1 procent, lätta lastbilar 16,4 procent och bussar 4,9 procent.

Naturvårdsverket¹⁶ uppger att vägtrafikens förbrukning av bensin uppgick till 19,1 TWh under 2022 vilket motsvarar 81,3 procent av den totalt försålda mängden. Mindre än en promille förbrukades i tunga lastbilar.

Skatt på el som förbrukas i vägfordon kan under 2024 förväntas inbringa ungefär en halv miljard kronor.

Detta innebär sammantaget att statens intäkter (exkl. moms) från beskattning av drivmedel som används i vägtrafiken under 2024 (om fördelningen på användningsområde är densamma som under 2022) kan beräknas uppgå till 30,1 miljarder kronor¹⁷ varav 6,8 miljarder kommer från förbrukning av diesel i tunga lastbilar.

Statens totala intäkter av beskattning av fordon, vägtrafik och drivmedel (exkl. moms) kommer 2024, baserat på ovanstående redovisning, att uppgå till 50,9 miljarder kronor. Av dessa kommer 10-11 miljarder från skatt på tunga fordon. Därtill kommer skatten på trafikförsäkringspremier som enligt budgetpropositionen förväntas inbringa 3,2 miljarder kronor.

12. En ny modell för finansiering av väginfrastrukturen

Det är uppenbart att skiftet från konventionella drivmedel till el inom vägtrafiken i kombination med kravet från EU på att om några år införa distansbaserade avgifter på tunga fordon kräver en helt ny avgifts- och finansieringsmodell. För samhällsekonomisk effektivitet är det viktigt att den nya modellen bygger på genomtänkta principer och en rättvis fördelning av kostnadsansvaret.

12.1 Principer för samhällsekonomiskt effektivt uttag av skatter och avgifter

Eftersom skatter och avgifter kan utgöra en avsevärd del av den samlade kostnaden för produktion och konsumtion kan en felaktig utformning av dem medföra betydande samhällsekonomiska kostnader. Negativa effekter på samhällsekonomin kan undvikas om lagstiftaren söker tillämpa ett antal grundläggande principer för hur beskattning bör utformas:

1. Internalisera externa effekter genom beskattning så nära källan till skadan/kostnaden som möjligt;

¹⁴ Enligt Transportstyrelsen (mejl 2024-05-27 från Jonny Geidne) så uppgick intäkterna från den del av den totala fordonsbeskattningen som är viktbaserad till 2,5 miljarder kronor under 2023 av vilket en mindre del måste ha kommit från beskattning av personbilar av 2006 års modell och äldre.

¹⁵ Underlag översänt 2024-05-03 av Anna Forsgren.

¹⁶ Underlag översänt 2024-05-03 av Anna Forsgren.

¹⁷ Baserat på regeringens proposition 2023/2024:1, bilaga 1.

2. Så långt möjligt undvika att i övrigt belasta produktion eller intermediära produkter med skatter, särskilt om de kan bedömas snedvrida konkurrensen mellan olika tekniker och/eller producenter inom eller utom landet;
3. Likabehandla konkurrerande tekniker och transportslag;
4. Försöka att så långt möjligt täcka statens finansiella behov genom generell beskattning av slutlig konsumtion samt genom punktskatter på produkter som vid sin användning ger upphov till externa kostnader, t.ex. alkohol, tobak och fossil energi (i den mån som kostnaderna inte internaliserats redan i produktionsledet).
5. I övrigt välja breda fiskala skattebaser som inte ger upphov till höga samhällsekonomiska kostnader och som inte riskerar att snabbt eroderas till följd av hög priskänslighet.

Dessa grundläggande principer tillämpas emellertid bara delvis idag vilket resulterar i samhällsekonomisk ineffektivitet. Ett exempel på en avvikelse från principerna är att fossilfri el som konsumeras av hushåll och andra icke-energiintensiva verksamheter i Sverige är föremål för en hög punktskatt trots att konsumtionen inte ger upphov till några externa kostnader, medan rena och höginblandade biodrivmedel är skattebefriade trots att de vid sin förbränning ger upphov till utsläpp som påverkar människors hälsa och naturen. Sådana avvikelser kan leda till välfärdsförluster bl.a. genom att snedvrida konkurrensen mellan olika transportslag och tekniker.

12.2 Vägtrafikens långsiktiga kostnadsansvar

För närvarande är statens intäkter från beskattning av drivmedel och vägfordon (exkl. moms) mer än 60 procent större än Trafikverkets årliga kostnader för det statliga vägnätet.¹⁸ Den höga beskattningen motiveras av att trafiken för närvarande utöver kostnaden för utbyggnad, drift och underhåll av vägnätet orsakar omfattande miljöskador.

I takt med att elektrifieringen tar marknadsandelar kommer statens intäkter från beskattning av drivmedel att minska. Bortfallet kompenseras till en mindre del av ökade intäkter från beskattning av den el som används inom vägtrafiken. El är visserligen mycket högt beskattat i Sverige (42,8 öre/kWh), men en eldriven lastbil förbrukar bara en tredjedel till hälften så mycket energi per km som om den hade drivits med dieselolja.

Huruvida vägtrafiken genom beskattning av trafiken också bör täcka statens och regionernas kostnader för sjukvårdens omhändertagande av trafikskadade är inte självklart. Andra riskabla verksamheter bidrar inte till sjukvårdens finansiering. Dessutom ger vägtrafiken redan ett bidrag genom skatten på bilförsäkringspremier som i statsbudgeten för 2024 beräknas inbringa 3,2 miljarder kronor.

När utsläppen av avgaser och växthusgaser försvunnit finns knappast någon anledning att fortsätta att beskatta den tunga vägtrafiken mer än vad som motsvarar dess del av ansvaret för infrastrukturkostnaderna. Om regeringen av fiskala skäl överväger att belasta vägtrafiken ytterligare måste den kunna visa att detta kan ske till en lägre samhällsekonomisk kostnad än vad som skulle uppkomma vid utnyttjande av andra tänkbara skattebaser.

12.3 Kostnadsansvarets fördelning på tunga och lätta fordon

Av totalt 82 miljarder fordonskilometer på det svenska vägnätet år 2023 utfördes 93 procent av personbilar, lätta lastbilar och motorcyklar, medan tunga lastbilar stod för 6 procent och bussar för drygt 1 procent (Trafikanalys, 2024). Man bör i sammanhanget notera att en betydande del av

¹⁸ Momsen, som utgör skatt på slutlig konsumtion är (i motsats till de beräkningar som redovisas av Trafikanalys) inte medräknad. Den är avdragsgill för företag och har inget med trafikens kostnadsansvar att göra.

trafiken med tunga lastbilar sker med dragbil med släp. Eftersom tunga fordon sliter hårdare på vägarna, kräver bättre underbyggnad (t.ex. för att klara högre viktgränser) och ger upphov till mer buller och något högre risk för olyckor bör deras del av ansvaret för statens utgifter för infrastrukturen rimligen klart överstiga deras andel av antalet fordonskilometer.

Baserat på slitagebedömningar utförda av VTI (Nilsson & Haraldsson, 2018) och data avseende trafikarbetets fördelning på fordonstyper från Trafikanalys bör de tunga lastbilarnas andel av den del av underhållskostnaden som är trafikberoende uppgå till 71 procent. Enligt Trafikverket står underhåll för ca fem sjättedelar av kostnadsposten drift och underhåll.¹⁹ Ansvaret för den del av underhållsbehovet som inte påverkas av trafikintensiteten bör däremot liksom driftskostnaderna rimligen fördelas jämnt mellan tunga och lätta fordon baserat på deras andelar av trafikarbetet. Sammantaget kan detta tala för att tunga lastbilar och bussar borde ta ansvar för lite drygt halva kostnaden för drift och underhåll. För 2024 motsvaras det av 5,8 miljarder kronor.

Det är svårare att avgöra hur fördelningen vägsystemets fasta kostnader bör fördelas. Kostnader för utbyggd kapacitet (fler körfält) måste i huvudsak tillskrivas de lätta fordonen vars trafikarbete är ca 15 gånger mer omfattande än de tunga fordonens, medan förstärkt underbyggnad och kostnaden för broar påverkas mer av de tunga fordonens axeltryck och totalvikt. Kanske bör den tunga fordonstrafiken stå för en femtedel av kostnaderna för investeringar, reinvesteringar och anläggningsdrift? Det motsvaras i så fall under 2024 av ca 3,7 miljarder kronor.²⁰

Baserat på hur 2024 års utgifter fördelas mellan investeringar och drift och underhåll skulle i så fall den tunga trafikens ansvar för statens kostnader för det egna vägnätet uppgå till 9,5 miljarder kronor (= 32,2 %).

Följande beräkning bör ses som ett ungefärligt räkneexempel baserat på de ovan redovisade antagandena. Därvid antas att statens långsiktiga årliga totalkostnad för vägnätet i dagens penningvärde uppgår till 37 miljarder kronor, inklusive bidrag till kommunal och enskild väghållning och att trängselskatterna på längre sikt inbringar 4 miljarder kronor per år.²¹ De resterande 33 miljarderna behöver då till två tredjedelar täckas av skatter på lätta fordon. Det motsvarar 22 miljarder per år. Den sista tredjedelen, 11 miljarder kronor, skulle med den antagna fördelningen av ansvaret belasta den tunga trafiken.

12.4 Den lätta fordonstrafikens kostnadsansvar

Bortsett från trängselkostnader i storstäderna är den marginella samhällsekonomiska kostnad som eldriven personbilstrafik ger upphov till liten och uppvisar inga påtagliga geografiska skillnader.

Börjesson m.fl. (2021) har analyserat om det vore samhällsekonomiskt effektivt att införa kilometerskatt för att internalisera externa kostnader (inklusive trängsel) för eldrivna personbilar och om vägtullar för personbilar är en önskvärd form för finansiering vägtransportsektorn. Deras slutsats är att kilometerskatt på nationell nivå inte kan rekommenderas, åtminstone inte innan det finns ett EU-omfattande system för uttag av vägavgifter med låga drifts- och kontrollkostnader. Beträffande kostnaderna för trängsel anser de att det vore bättre att höja/utvidga trängselskatten i Stockholm och att överväga att införa skatt i Uppsala och Malmö.

¹⁹ Mejl från Liselotte Fahlcrantz 2024-04-23.

²⁰ Möjligen är 20 % av investeringarna en väl hög andel, men å andra sidan bidrar de lätta fordonen i mycket hög grad till statens intäkter av trängselskatt.

²¹ År 2024 beräknas trängselskatterna inbringa 2,8 miljarder kronor.

Införande av vägtullar på lätta fordon skulle medföra problem med registrering av utlandsregistrerade personbilers användning av svenska vägar och svenska bilisters resor utanför Sverige. För personbilar och lätta lastbilar är uttag av vägtullar således förknippat med merkostnader som inte kan antas uppväga fördelarna av att avgifterna återspeglar den årliga körsträckan.

I stället för att belasta lätta fordon med vägtullar kan man överväga att höja den årliga fordonsskatten, vilket inte är förenat med ökade uppbörds-kostnader. En uppenbar nackdel är dock att en sådan skatt inte återspeglar skillnader i körsträcka, vilket kan upplevas som orättvist av bilister med förhållandevis låg årlig körsträcka. Eftersom äldre bilar i medeltal körs betydligt mindre än nya fordon skulle lagstiftaren möjligen kunna överväga att differentiera en fordonsbaserad vägtrafikskatt efter fordonsålder (trots att äldre bilar med förbränningsmotorer ger upphov till större utsläpp av avgaser per km). I sammanhanget kan det vara värt att notera att dagens drivmedelsskatter inte heller återspeglar skillnader mellan olika fordon särskilt väl. Att uppnå absolut rättvisa är svårt.

Om Sverige väljer att behålla den nuvarande skatten på el (42,8 öre/kWh) som förbrukas i lätta fordon och den genomsnittliga elförbrukningen (inkl. laddnings- och urladdningsförluster) uppgår till 0,2 kWh/km skulle trafiken, under antagande om 6 miljoner personbilar och lätta lastbilar år 2040 samt en genomsnittlig årlig körsträcka på 12 000 km, tillföra statskassan ca 6,2 miljarder kronor. För att efter att de fossildrivna bilarna i det närmaste försvunnit klara den lätta fordonstrafikens del av kostnadsansvaret fattas i så fall 15,8 miljarder kronor. För att med en framtida flotta som omfattar 6 miljoner enheter täcka den summan behöver den årliga vägtrafikskatten i genomsnitt uppgå till ca 2 600 kronor per fordon.

Alternativt får man ta den högre transaktionskostnad²² som följer av ett beslut om att även låta personbilar och lätta lastbilar omfattas av vägtullar. Baserat på i genomsnitt 12 000 km per fordon och år skulle skattesatsen (netto – exklusive statens kostnader för systemet) i så fall behöva sättas till 22 öre per km och tas ut på hela vägnätet.²³ Beträffande personbilarna skulle man möjligen behöva överväga en lägre skattesats för fordon registrerade på personer bosatta i vissa glesbygdskommuner (eller delar därav).

12.5 Bör infrastrukturavgifterna täcka statens hela kostnad för vägnätet?

Som framåt ovan talar mycket för att vägtullarna bör omfatta hela det svenska vägnätet. Att då sätta infrastrukturavgiften till en lägre nivå än vad som motsvarar de faktiska kostnaderna för vägnätet och istället dra in pengar via höga fordonsskatter är förknippat med två uppenbara nackdelar;

- Fordonsskatten saknar koppling till bilarnas faktiska användning,
- Utlandsregistrerade lastbilar kan inte omfattas av svensk fordonsskatt,

Vägsplitagekommittén (2017) ansåg emellertid att om skatten skulle komma att baseras på samtliga kostnader för uppförande av infrastrukturen skulle pålagan medföra stora kostnadsökningar för lastbilstrafiken. Den ansåg dessutom att det skulle strida mot de transportpolitiska riksdagsbeslut som anger att det är de samhällsekonomiska marginalkostnaderna som ska ligga till grund för prissättningen av infrastrukturens användning. Kostnaderna för uppförande av infrastruktur bör,

²² Kostnad för fordonsutrustning + statens kostnader för investeringar, underhåll och drift av systemet.

²³ I en modell där fordonsbeskattningen nästan helt ersätts av vägtullar.

enligt kommittén, därför inte ingå i infrastrukturkomponenten (SOU 2017:11, s 375). Den ansåg att skatten bara bör baseras på kostnader för belägningsarbeten, det vill säga långsiktiga reinvesteringar i väginfrastrukturen. Därmed skulle inte heller kostnader för drift- och underhållsåtgärder av mer kortsiktig karaktär, såsom lagningsarbeten och snöröjning omfattas.

Kommittén framhåller att (SOU 2017:11, s 115) externa effekter bör internaliseras genom rörliga skatter eller avgifter och understryker att en sådan internalisering genom prissättningen ger aktörerna anledning att väga in de negativa effekterna. Huvudsyftet med internalisering anges vara att korrigera marknadsmisslyckanden och underlätta ett decentraliserat beslutsfattande som stödjer marknadslösningar på transportproblemen.

Men så har beskattningen aldrig fungerat trots riksdagens målsättning. Av de skatter som belastar vägtrafiken är det bara diesel- och bensinskatternas koldioxidkomponent som har tydlig koppling till en befintlig extern kostnad och värdet på den (2024 = 1,33 kr/kg) ligger långt under den nivå som Trafikverket fram till våren 2024 ansåg återspegla den långsiktiga marginalkostnaden (7 kr/kg CO₂). I april 2024 beslutade emellertid myndigheten om införande av nya kalkylvärden för koldioxid baserade på två skilda banor för vad som bedöms komma att krävas för att nå olika mål (Trafikverket 2024a). Den ena banan beskriver den värdering av CO₂ som följer av nödvändiga åtgärder för att nå transportsektorns klimatmål för 2030. Den andra banan baseras på en linjär interpolering mellan 2019-2045 och hamnar därigenom under kostnaden för att nå 2030-målet. Det är den senare som av praktiska skäl nu ska användas i Trafikverkets kalkyler. Den anger 2,08 kronor som kalkylvärde för 2024. Därefter stiger värdet år från år så att det hamnar på 2,93 kronor per kilo 2030 och på 5,04 kronor år 2045 (Trafikverket 2024b).

Drivmedelsskatternas energiskattekomponent har visst samband med körsträcka och därmed indirekt till vägslitage men fångar inte upp skillnader i olycksrisk, bullerskador och hälsoeffekter av utsläpp av avgaser som bestäms av fordonens egenskaper och på vilka typer av vägar som de framförs. De övriga skatterna, fordonsskatt, eurovinjetten, skatten på försäkringspremierna och trängselskatterna saknar koppling till körsträckan.

Vägslitagekommittén ansåg dock att (SOU 2017:11, s 389) att vägskatten utöver en infrastrukturkomponent som täcker slitagekostnaderna bör bestå av en komponent för externa kostnader. Den externa komponenten bör, enligt kommittén, täcka de uppskattade genomsnittliga kostnaderna för utsläpp av luftföroreningar respektive landsbygdsbuller, men däremot inte kostnaderna för vägtrafikolyckor.

Ett argument för att inte inkludera vägnätets fasta kostnader, som inte lyfts fram av Vägslitagekommittén, är att en prissättning som täcker mer än marginalkostnaderna kan leda till att trafikeringen inte blir samhällsekonomiskt optimal, dvs att de höga avgifterna leder till ett underutnyttjande av infrastrukturen till följd av undanträngande genom lägre totalt trafikarbete och/eller överflyttning till andra trafikslag.

Om vägtrafikanterna ska hållas ansvariga för alla kostnader avseende infrastrukturens utbyggnad och vidmakthållande behöver man beträffande uppfyllande av detta ansvar väga in de intäkter som staten under en övergångsperiod fortsatt kommer att få från beskattning av drivmedel samt dess intäkter från beskattning av el som används i vägfordon.

Vid bestämmande av vägtullarna avgiftsnivå behöver hänsyn dessutom tas till de intäkter till statskassan som fordonsskatter satta till EU:s miniminivåer kommer att ge.

13. Behov av incitament för snabb elektrifiering av tunga lastbilar

Dagens krav på nya fordon innebär att tillverkare av tunga lastbilar måste minska medelutsläppet av koldioxid från nyregistrerade fordon på EU-marknaden med 15 procent till 2025 och 30 procent till 2030, jämfört med nivån 2019. Bortom 2030 finns ännu inga ytterligare formellt beslutade krav. Men EU-kommissionen, Rådet och Europaparlamentet har nyligen kommit överens om en skärpning av kraven. Utsläppen ska sänkas med 45 procent under rapportperioden 2030-2034, med 65 procent under perioden 2035-2039 och med 90 procent från och med 2040.

Trafikanalys (2022) bedömde för två år sedan att merkostnaden för inköp av en stor eldriven lastbil kan uppgå till 2,5 miljoner kronor jämfört med motsvarande dieselbil. Färskare uppgifter från fordonstillverkarna talar för att skillnaden fortfarande är ungefär lika stor. En dragbil för ett ekipage med totalvikt på 40 ton kostar drygt en miljon kronor i dieselutförande. En motsvarande batterielektrisk bil (BEV) kostar mellan 3 och 3,5 miljoner. För en 60 tons bil blir skillnaden ännu större, eftersom den behöver mer batterier till följd av att elförbrukningen är väsentligt högre än hos en 40 tons kombination.

Enligt uppgifter som IVA (2022) inhämtat från fordonsindustrin kan en helelektrisk 40-tonsbil komma kosta 2,2 miljoner kronor år 2030, medan en vätgasdriven lastbil i samma storleksklass förväntas kosta 2,4 miljoner i inköp. Det kan jämföras med att Holmgren m.fl. (2021) antar att en motsvarande dragbil med kompressionständerbränningsmotor vid den tidpunkten kommer att kosta drygt 1,1 miljoner kronor (i samtliga fall exkl. moms).

Kostnadsbilden och konkurrensen mellan batterielektriska bilar och konventionella lastbilar påverkas av ett antal faktorer:

1. Den årliga fordonsskatten
2. Statsbidrag till inköp av nya fordon
3. Skatten på diesel
4. Skatten på el
5. Handel med utsläppsrätter
6. Reduktionsplikten höjd och utformning
7. Avståndsbaserade vägtullar för tunga fordon
8. Bidrag från staten och/eller EU till investeringar i tank- och laddningsinfrastruktur
9. Skillnad till eldriftens fördel i årlig underhålls- och servicekostnad

Två av dessa faktorer (2 och 8) är rimligen bara aktuella under den första fasen av marknadsintroduktion av den nya tekniken och kommer successivt att avvecklas.

Regeringen har i statsbudgeten för 2024 avsatt 1,3 miljarder kronor för stöd till inköp av elbussar, lastbilar och arbetsmaskiner som drivs på el (inkl. hybrider) eller fordonsgas istället för fossila drivmedel. Men regeringen har samtidigt sänkt reduktionsplikten till 6 procent, minskat skatten på diesel och höjt den på el. Sammantaget innebär detta att skillnaden i kostnad fortfarande är för stor för att elektrifieringen ska komma i gång på allvar.

Den årliga fordonsskatten för en kombination bestående av en fossildriven dragbil med tre hjulaxlar och ett släp med tre axlar uppgår 2024 till drygt 21 000 kronor om fordonet betalar eurovinjett. Skatten på ett motsvarande ekipage med elektrisk dragbil uppgår bara till cirka 2 000 kronor per år. Över en avskrivningstid på sex år innebär skillnaden med nuvarande fordonsskatter en fördel för elbilen på ungefär 120 000 kronor.

Riksdagen beslutade våren 2024 att införa en differentiering av den nuvarande eurovinjettavgiften som innebär att utsläppsfria fordon och fordon med låga koldioxidutsläpp får lägre avgifter än de

som drivs med fossila drivmedel. För de tyngsta lastbilarna blir skillnaden 955 euro per år mellan fordon i Euro VI och eldrivna fordon (= ca 11 000 kr).²⁴ Räknat över en sexårig avskrivningstid blir det ungefär 65 000 kronor.

Om den årliga körsträckan för en bil i fjärrtrafik uppgår till 70 000 km kommer dieselbilens bränslekostnad att hamna på ca 336 000 kronor per år vid ett dieselpriis på 15 kronor per liter (exkl. moms).²⁵ Över den sexåriga avskrivningstiden blir kostnaden 2 016 000 kronor. Om motsvarande bil med eldrift kan långsamladda el i depå för 1,5 kronor per kWh (inklusive nätavgifter, elskatt och kostnad för laddstolpen) blir årskostnaden (exkl. moms) 205 800 kronor.²⁶ Men om en fjärdedel av elbehovet behöver tillföras genom publik snabbaddning (à 6 kr/kWh) stiger årskostnaden till 284 550 kronor. Baserat på dessa antaganden hamnar elkostnaden under bilens första sex år någonstans mellan 1 234 000 och 1 707 000 kronor. Skillnaden i drivmedelskostnad till elbilens fördel kan således under avskrivningstiden uppskattas bli 309 000 till 782 000 kronor.

Sammantaget innebär skillnaderna i fordonskatt och eurovinjett att elbilen baserat på nuvarande villkor över avskrivningstiden betalar 185 000 kronor mindre än en motsvarande ny dieseldriven bil, medan skillnaden i drivmedelskostnad kan hamna någonstans mellan 300 000 och 800 000 kronor i ett fall där den årliga körsträckan uppgår till 70 000 km. Utfallet kan möjligen bli mera gynnsamt för fordon med mycket långa årliga körsträckor, men flertalet tunga lastbilar med totalvikt över 26 ton (för dragbilen) kör mellan 4 000 och 6 000 mil per år. För bilar med kortare körsträckor (typiskt 2 000 - 4 000 mil/år för fordon med totalvikt på 3,5-24 ton) blir den årliga skillnaden i drivmedelskostnad bara omkring hälften så stor men sannolikt nästan helt baserad på långsam laddning i depå. Slutligen bör tilläggas att skillnaden i fordonskostnad påverkas av räntan på ägarens lån. Med dagens höga räntor är förutsättningarna sämre än för några år sedan.

Av exemplet framgår att skatte- och driftskostnadsfördelarna vid dagens beskattning och drivmedelspriser i ett gynnsamt fall kan uppväga ungefär hälften av skillnaden i fordonskostnad. Dock kan prisskillnaden komma att krympa något när fordonstillverkarna om fem år måste uppfylla miljökraven för euro 7 (som nyligen fastställdes av EU). De höjda kraven kommer att öka kostnaden mer för konventionella bilar än för eldrivna. Kanske kommer tillverkarna för att klara EU:s krav på minskade utsläpp av CO₂ från nya bilar dessutom tvingas tillämpa någon form av intern korssubventionering där dieselbilarna prissätts högre än vad som motiveras av tillverkningskostnaden?

Därtill kommer möjligheten för åkerierna att söka täcka den återstående kostnadsskillnaden genom att ansöka om statsbidrag för inköp av bilen. Ett problem i sammanhanget är dock att premien utöver att inte få uppgå till mer än högst 25 procent av lastbilens inköpspris inte tillåts motsvara mer än högst 30 procent av den stödberättigande kostnaden om den köps in av ett stort företag. Den stödberättigande kostnaden utgörs av skillnaden i pris mellan den eldrivna lastbilen och närmast jämförbara fordon med förbränningsmotor. Med stora företag avses företag med 250 eller fler anställda och en årsomsättning på minst 50 miljoner euro.

Medelstora företag medges stöd med högst 50 procent av den stödberättigande kostnaden, medan små företag kan få stöd med 60 procent. Med medelstora företag avses företag med 50 till 250

²⁴ Regeringens proposition 2023/24:71 *Ändrade vägavgifter inom eurovinjettsamarbetet*.

²⁵ Baserat på antagande om att bilen förbrukar 0,32 liter per km.

²⁶ Baserat på antagande om 1,4 kWh per km.

anställda och en årsomsättning som inte överstiger 50 miljoner euro. För att betecknas som små får företagen inte ha fler än 50 anställda och årsomsättningen får inte överstiga 10 miljoner euro.

Men den ram som finns tillgänglig för detta i 2024 års statsbudget räcker inte till mer än högst 1 000 tunga lastbilar,²⁷ om en del av utrymmet används till stöd för bussar, arbetsmaskiner och gasfordon. Under 2023 nyregistrerades 7 998 nya tunga lastbilar varav 74 procent var tyngre än 26 ton.

Det är viktigt att inse att åkerierna inför sina beslut om investeringar i nya fordon inte bara måste försöka bedöma marknadsrisken utan också risken för politiska förändringar som påverkar kalkylen. Ett exempel på en sådan förändring är att riksdagsvalet 2022 ledde till beslut om att nedsätta reduktionsplikten till mycket låg nivå samtidigt som skatten på diesel sänktes kraftigt och skatten på el höjdes till följd av indexering. Dessa förändringar medförde en lättnad för dieseldrivna lastbilar som, baserat på 50 000 km per år, reducerar kostnaden med ungefär en halv miljon kronor räknat över en avskrivningsperiod på sex år. Därigenom drog den nya regeringen plötsligt bort mattan för de åkerier som ville investera i elfordon. Att den nya regeringen dessutom utan förvarning avskaffade bonusen till nya eldrivna personbilar är ytterligare ett exempel på en politisk risk.

Det är knappast troligt att regeringen kommer att flerdubbla utgiftsramen för premier till nya eldrivna tunga lastbilar om antalet ansökningar om stöd skulle komma att växa kraftigt. För 2025 är anslaget för elbussar, tunga lastbilar och arbetsmaskiner preliminärt satt till 1 513 miljoner kronor och för 2026 till 2 043 miljoner.

För att undanröja den politiska risken behövs styrmedel som är varaktiga och utformade så att de inte konkurrerar med andra utgiftsområden inom statsbudgeten.

14. Distansbaserad modell för den tunga trafikens andel av finansieringen av vägnätet i Sverige

Den nya modellen för avgifter och skatter på tung vägtrafik behöver, så långt möjligt, uppfylla tre mål utan att detta leder till att den totala skatte- och avgiftsbelastningen långsiktigt blir högre än vad den var innan reduktionsplikten infördes. De tre målen är:

1. Att täcka de tunga lastbilarnas andel av ansvaret för statens kostnader för vägnätet;
2. Att ge tillräckliga incitament till en snabb omställning till nollemissionsfordon;
3. Att kunna genomföras utan konflikt med bestämmelserna i relevanta europeiska regelverk.

Det är också viktigt att reformen ger fordonsägarna transparenta, stabila och långsiktigt hållbara villkor.

14.1 Vägtullarna när elektrifieringen hunnit slå igenom

Enligt skattningar som sammanställs av Trafikanalys uppgick trafikarbetet med tunga lastbilar på svenska vägar till drygt 4,9 miljarder fordonskilometer år 2023. Av dem stod fordon med totalvikt över 26 ton för 4,0 miljarder km (81,6 %). Till år 2040 har trafikarbetet med tunga lastbilar troligen ökat med minst 15 procent och i så fall nått 5,6 miljarder fordonskilometer.

²⁷ De eldrivna lastbilar som hittills beviljats stöd har i genomsnitt fått 878 000 kronor (uppgift i mejl 2024-05-14 från Peter Dädeby, Energimyndigheten).

Om hänsyn tas till intäkterna av den årliga fordonsskatten (om den i framtiden sätts aningen över EU-direktivets miniminivåer) blir nettobehovet av intäkter från vägtullarna något mindre än de 11 miljarder som nämnts i tidigare avsnitt, troligen cirka 10 miljarder kronor.

För att baserat på direktivets regler mera exakt kunna beräkna vad lastbilarnas kostnadsansvar innebär i avgift per fordonskilometer behöver man veta hur fordonsflottan fördelas på olika kategorier av lastbilar, inklusive antal axlar, axeltryck och Euroklass, samt hur stor andel av det totala trafikarbetet med lastbil som varje kategori representerar. En svårighet härvidlag är att Trafikanalys statistik avseende årliga körsträckor är fördelade efter totalvikt som skiljer sig något från det reviderade vägavgiftsdirektivets indelning i fordonsklasser. Uppgifter om axeltryck finns inte i den offentliga statistiken. Därtill kommer frågan om hur stor skillnaden i infrastrukturavgift bör vara mellan olika fordonsklasser.

Beträffande infrastrukturavgiftens nivå i respektive storleksklass anger direktivet att "kostnader ska fördelas på tunga fordon på objektiva och öppna grunder med beaktande av andelen trafik med tunga fordon på vägnätet och därmed förknippade kostnader. Fordonskilometer som tillryggäläggs av tunga fordon får i detta syfte anpassas genom objektiva motiverade ekvivalensfaktorer."

Direktivets förslag till "ekvivalensfaktorer" anger, som framgått ovan, att fordon i klasserna 1-3 ska betala mer per km för vägsitage jämfört med fordon i klass 0 vars faktor är 1. Ekvivalensfaktorerna anges till 1,96 för klass 1 samt till 3,47 respektive 5,72 för klass 2 och 3 (baserat på axeltryck)²⁸. Beträffande kostnader för investeringar och "årligt underhåll" tillämpar direktivet dock samma ekvivalensfaktor (= 1) på fordon i alla klasser.

I brist på exakta uppgifter om fordonsparkens fördelning på lastbilar med olika antal axlar och totalvikt tvingas man göra en förenklad kalkyl. Här antas därför att 10 miljarder ska tas in genom vägtullar på tunga lastbilar och att 40 procent (4 mdr) avser underhåll till följd av vägsitage (inklusive bidrag till kommunal och enskild väghållning) och 60 procent utgörs av kostnader för investeringar och trafikoberoende underhåll.

Om trafikarbetet med tunga lastbilar är 15 procent större än idag innebär det att varje lastbil (oberoende av storlek) ska belastas med 107 öre per kilometer för sin andel av de trafikoberoende kostnaderna. Slitagekostnaden kommer att bero på fordonens axeltryck och antal axlar. Utöver de ovan nämnda vägledande ekvivalensfaktorer fastställer direktivet inte hur skatten i detta avseende ska utformas. I medeltal behöver den uppgå till 71 öre per km men vara lägre för bilar med axeltryck under 5,5 ton och något högre för fordon med axeltryck över 6,5 ton. Det betyder sannolikt att flertalet tunga lastbilar på lång sikt när trafiken är nästan helt elektrifierad kommer att behöva betala omkring 1,80 kronor per km i total infrastrukturavgift. Om avgiften differentieras för fordonens euroutsäpssklass uppkommer en större spridning kring medelvärdet.

Om skatten på el som används för att ladda tunga lastbilar kan sänkas till energiskattedirektivets miniminivå blir den årliga intäkten i början av 2030-talet nästan försumbar.

I tabell 5 jämförs dagens skattekostnad (exkl. moms) för två typer av tunga lastbilar med utfallet efter att vägtullar införts och klimatomställningen genomförts. Det handlar dels om en 20-tons lastbil utan draganordning, dels om en dragbil på 28 ton med ett släp som väger 32 ton. De i tabellen angivna årliga körsträckorna ligger något i överkant på de nuvarande genomsnittliga körsträckorna för de båda typerna.

²⁸ De fyra fordonsklasserna motsvarar axeltryck på 5,5; 6,5; 7,5 respektive 8,5 ton.

I nuläget antas lastbilarna vara dieseldrivna och i det framtida fallet ha batterielektrisk drift. Fordonskatten för 2024 är den faktiska, medan fordonskatten 2040 antas ligga på direktivets miniminivå. Vägtullarna antas behöva uppgå till 1,20 kronor per km för bilen utan draganordning och till 2 kronor för dragbilen med släp för att intäkterna av infrastrukturavgiften ska täcka den tunga trafikens andel av statens kostnader för vägnätet (se ovan).²⁹

Tabell 5. Exempel på skattekostnader per år och per km för två typer av tunga lastbilar idag och när klimatomställningen är helt genomförd.

	Lastbil utan draganordning 20 ton och 3 hjulaxlar		Dragbil 28 ton + släp 32 ton 3 + 3 hjulaxlar	
Årlig körsträcka	35 000 km		70 000 km	
Dieselförbrukning per km 2024	0,23 liter		0,32 liter	
Elförbrukning per km 2040	1,0 kWh		1,4 kWh	
	Beskattning kronor per år			
Skatter	Diesel 2024	El 2040	Diesel 2024	El 2040
Energiskatt på dieselolja (1,47 kr/l)	11 834	-	32 928	-
Framtida skatt på el (0,5 öre/kWh)	-	1 750	-	4 900
Koldioxidskatt på diesel (2,72 kr/l)	21 896	-	60 928	-
Eurovinjett för Euro VI	8 687	-	14 479	-
Årlig fordonsskatt lastbil	1 471	1 277	9 491	-
Årlig fordonsskatt släp	-	-	11 705	-
Årlig fordonsskatt för fordonståg	-	-	-	3 864
Vägtullarnas infrastrukturavgift	-	42 000	-	140 000
Total beskattning (kronor per år)	43 888	45 027	129 531	148 764
Skatt kronor per km	1,25	1,29	1,85	2,13

Av tabellen kan utläsas att övergången till vägtullar, om infrastrukturavgiften sätts så att intäkterna täcker statens kostnader, leder till att den totala beskattningen/avgiftsbeläggningen i exemplet med den mindre bilen utan draganordning efter elektrifieringen förblir ungefär på dagens nivå, medan kostnaden för den tyngre bilen med släp ökar från 1,85 till 2,13 kronor per km (+15%). Dock bör man komma ihåg att regeringen sänkt energiskatten på diesel som för två år sedan låg 1,04 kronor högre per liter än 2024 och dessutom i ett annat penningvärde. Skattesänkningen, som lett till att Sverige nu har mycket lägre skatt på diesel än grannländerna, avlastar tabellens två dieseldrivna fordon med respektive 8 372 och 23 296 kronor per år. Med 2022 års energiskatt skulle alltså de båda dieselbilarnas totala skatte- och avgiftskostnad uppgå till 1,49 respektive 2,18 kronor per km. Reformen kommer således inte att öka kostnaden jämfört med läget år 2022.

Relevant i detta sammanhang är att Vägslitagekommittén (2017) kom fram till att den distansbaserade skatten på tunga lastbilar borde tas ut med 0,38–1,69 kronor per kilometer beroende på fordonets viktklass (vägskattevikt), antal hjulaxlar, EURO-utsläppsklass och om det

²⁹ Skillnaden i beskattning mellan de båda typerna av fordon antas vara densamma (+ 67 % för dragbil + släp) som i eurovinjetten 2024.

har draganordning eller inte. För motorfordon utan draganordning angavs intervallet till 0,38–1,17 kronor per kilometer och för fordon med draganordning till 0,56–1,69 kronor per kilometer. Skatten för ett genomsnittligt fordon utan draganordning bedömdes behöva uppgå till cirka 0,60 kronor per kilometer och för ett genomsnittligt fordon med draganordning till cirka 1,10 kronor per kilometer. För en rättvis jämförelse med tabell 5 bör man notera att kommittén föreslog införande av vägtullar som komplement till befintlig beskattning av fordon och drivmedel. Med kommitténs förslag skulle den totala skattekostnaden för de båda typerna av dieseldrivna tunga lastbilar i tabell 5 med god marginal hamna över de nivåer som tabellen anger för eldrivna fordon år 2040.

Som jämförelse kan också nämnas att en optimal beskattning av elektrifierad tung trafik för dess rörliga kostnader, enligt Börjesson m.fl. (2021), skulle behöva generera en intäkt på 9 miljarder kronor per år vid dagens trafiknivå (utan bidrag till enskild och kommunal väghållning). Beräkningen bygger på antaganden i Nilsson och Haraldsson (2018) om att en internaliserande kilometerskatt på elektrifierade bilar bör uppgå till 0,76 kronor per kilometer för lastbilar utan släp och 2,23 kronor per kilometer för lastbilar med släp. Kostnaderna domineras med författarnas avgränsning av utgifterna för att åtgärda vägslitage.

Om riksdagen vill avgiftsbelägga trafik med tunga lastbilar så att intäkterna inte täcker statens kostnader för vägnätet ger direktivet nedlemsländerna möjlighet att bara belasta den tunga trafiken för en del av dess andel av kostnaderna.

14.2 Känslighetsanalys och alternativa former för beskattning och avgifter

Vägtullarnas höjd påverkas av vilka antaganden man gör om framtida investerings- och underhållsbehov samt av hur kostnadsansvaret ska fördelas mellan olika kategorier av väganvändare.

Över längre tid kan man anta att den del av de årliga kostnader för vägnätet som avser nyinvesteringar kommer att minska till följd av avtagande befolkningstillväxt i kombination med att de flesta kapacitetsbehov hunnit tillgodoses. Det motsatta kan dock komma att gälla för reinvesteringar och underhåll.

Under de senaste åren har ett stort projekt, Förbifart Stockholm, förbrukat nästan hälften av de medel som avsatts för investeringar i nationell plan. Under de närmaste åren finns inget nytt vägprojekt av den storleksordningen, men kostnader kan tillkomma bland annat för fler vägar med hög bärighet och för investeringar i vägar som behövs för att klara de behov som följer av Sveriges inträde i NATO. Beträffande de senare är det emellertid kanske inte rimligt att de civila trafikanterna ska stå för hela kostnaden.

Beträffande fördelningen av kostnaderna mellan tung och lätt trafik är osäkerheten om vad som är rättvist större för investeringarna än för det underhåll som är trafikeringsberoende. Men även om man alternativt antar att tunga lastbilar ska bära en något mindre del av ansvaret, säg 5 eller 10 procent, så påverkar inte detta infrastrukturavgiftens höjd särskilt mycket och skillnaden i lönsamhet mellan diesel- och eldrivna fordon påverkas nästan inte alls.

Av större betydelse med avseende på den senare frågan är hur relationen mellan kostnaden för diesel och el utvecklas. Priset på diesel påverkas i hög grad av utvecklingen på den internationella oljemarknaden och av kronans dollarkurs. Därtill kommer frågan om EU efter 2030 kommer att acceptera att priset på utsläppsrätter avseende utsläpp från drivmedel och småskalig användning av andra fossila bränslen varaktigt tillåts överstiga 45 euro per ton koldioxid (i 2020 års penningvärde). Priset på el kan påverkas negativt av ökad efterfrågan på elenergi och effekt.

Skillnaden i kostnad mellan traditionella lastbilar och nollemissionsfordon påverkas också av om Sveriges och/eller kommissionens tolkning av det reviderade eurovinjettdirektivet ger vid handen att ett medlemsland som infört en avgift på koldioxid som komplement till infrastrukturavgiften i tillägg även måste påföra fossildrivna fordon en avgift för deras utsläpp av ämnen som förorenar luften. Om en sådan avgift måste införas och differentieras geografiskt leder detta till högre kostnader för uppbördssystemet som sådant och till att konventionella fordon till följd av sina avgaser påförs högre kostnader än vad som antagits i denna rapports tabeller. **Kostnaderna för kontroll av uppbörden påverkas dock i mindre grad om avgiften bara differentieras för fordonens euroutsläppsklass och inte med avseende på var och när de framförs.**

Nivån hos vägtullarna påverkas av hur mycket pengar som lagstiftaren väljer att tillföra statskassan genom skatt på fordon och drivmedel. Analysen i denna rapport utgår från att regeringen föredrar ett alternativ med förhållandevis låga skatter på drivmedel och fordon.

Nivån påverkas naturligtvis också av vägtullarnas geografiska täckning. Om regeringen och riksdagen väljer att i linje med förslaget från den senaste utredningen begränsa dem till högtrafikerade delar av vägnätet kan avgiften per fordonskilometer sannolikt sänkas med mer än 50 procent. Det följer av att intäkterna från vägtullarna bara får användas till att finansiera den del av väginfrastrukturen som omfattas av systemet och att övriga delar av vägnätet sannolikt är förknippade med betydligt högre infrastrukturkostnader per km väg utslaget på det berörda trafikarbetet. Det kan möjligen innebära att mer än två tredjedelar av statens kostnader för väginfrastrukturen efter att elektrifieringen slagit igenom på bred front måste finansieras på annat sätt än genom vägtullarna. Och då uppkommer frågan om hur den additionella beskattningen ska utformas utan att man riskerar att dubbelbeskatta fordon och trafik som i huvudsak framförs på de delar av vägnätet som omfattas av vägtullarna.

Andra modeller för beskattning/avgiftsbeläggning av den tunga trafiken är också möjliga. Det reviderade eurovinjettdirektivet ger medlemsländerna möjlighet att sätta vägtullarnas infrastrukturavgift till nivåer som bara motsvarar en del av statens kostnader för vägnätet. Det öppnar för många olika kombinationer av vägtullar och fordonsbeskattning.

I ett extremfall skulle Sverige kunna begränsa tullarna till de vägar som omfattas av det högtrafikerade gemensamma europeiska vägnätet (TEN-T) och sätta nivån på infrastrukturavgiften så att systemet inte drar in mer pengar till statskassan än den nuvarande eurovinjetten. I så fall behöver fordonsskatten på tunga lastbilar och deras släp höjas i takt med att elektrifieringen av fordonsflottan gör att intäkterna från beskattning av dieselolja minskar. Det betyder att fordonskatterna på sikt skulle behöva höjas med flera hundra procent (i fast penningvärde) för att tillsammans med låga vägtullar klara den tunga trafikens del av kostnadsansvaret. **En sådan begränsning skulle drabba de svenska åkeriernas konkurrenskraft genom att kostnaden för utländska fordon som framförs på svenska vägar reduceras med i storleksordningen 1,5 till 2 miljarder kronor per år.**

En sådan modell innebär en betydande nackdel för svenska åkerier som konkurrerar med utländska företag. En annan nackdel är att kostnaden för tullsystemet blir hög i förhållande till nettointäkten. Den enda uppenbara potentiella fördelen är att direktivet (skäl 10) medger medlemsländerna möjlighet att beträffande fordonsskatt tillämpa nedsatta skattesatser eller undantag för lastbilar vars användning sannolikt inte kan inverka på gemenskapens transportmarknad. Timmerbilar skulle kunna vara exempel på en sådan kategori.

14.3 Skatter och avgifter under omställningen till fossilfri fordonstrafik

Det finns en potentiell målkonflikt mellan att å ena sidan i närtid gynna elektrifiering av den tunga vägtrafiken och att å den andra sidan se till att företag som ganska nyligen investerat i konventionella fordon (Euro VI) inte drabbas allt för hårt. En möjlighet kan vara att vid en övergång till vägtullar inledningsvis sätta infrastrukturavgiften till låg nivå så länge staten fortfarande har betydande intäkter från skatterna på diesel.

Kågeson (2023) antog att en radikal satsning på styrmedel för snabb elektrifiering skulle kunna leda till att 40 procent av de nya tunga lastbilarna år 2030 utgörs av elektriska fordon och att sådana bilar vid den tidpunkten kunde svara för 13 procent av hela den tunga fordonsflottan och för 20 procent av det totala trafikarbetet på svenska vägar av lastbilar registrerade i Sverige.³⁰

Regeringens beslut att både sänka reduktionsplikten och skatten på diesel har dock påtagligt försämrat förutsättningarna för en snabb elektrifiering av den tunga fordonsflottan. Men om införandet av vägtullar med kompletterande CO₂-avgift införs skyndsamt (eller om riksdagen inför någon annan form av incitament) kanske elbilarna kan nå 40 procent av nyregistreringarna 2032 eller 2033. Det skulle i så fall innebära att de kvarvarande fossildrivna tunga lastbilarna vid den tidpunkten kommer att förbruka omkring 12 TWh diesel.

Statens intäkter av försäljning av utsläppsrätter (avseende ETS₂) ska enligt direktivet användas i klimatarbetet och vägtullarnas avgift för externa kostnader ska enligt det reviderade eurovinjettdirektivet öronmärkas för åtgärder som minskar trafikens miljö- och klimatpåverkan. De skatteintäkter som återstår för att bidra till täckning av de tunga lastbilarnas andel av infrastrukturkostnaderna under omställningsperioden är således utöver fordonsskatterna intäkterna från skatterna på diesel och el.

Vid beskattning av diesel på nuvarande nivå kommer intäkten av den kvarvarande förbrukningen av diesel uppgå till cirka 5 miljarder kronor per år. Därtill kommer ca 0,4 miljarder från beskattningen av de tunga ellastbilarnas elförbrukning (ca 1 TWh). Men om skatten på el som används för att ladda tunga lastbilar kan sänkas till energiskattedirektivets miniminivå blir den årliga intäkten i början av 2030-talet försumbar. Om fordonsskatterna sänks till betänkandets miniminivåer kommer intäkterna från beskattning av tunga lastbilar troligen inte bli högre än maximalt en miljard kronor per år.

Detta betyder att det återstår 5 miljarder kronor som behöver indrivas genom vägtullarnas infrastrukturavgift för att totalt klara 11 miljarder. Räknat på ett trafikarbete som är 8 procent större än 2023 innebär det att den genomsnittliga vägtullen behöver sättas till 0,94 kronor per fordonsskilometer. Med samma fördelning mellan fordonen som i tabell 5 (ovan) innebär det att lastbilen utan draganordning betalar 62 öre per km och dragbilen med tungt släp 1,04 kronor.

Därtill kommer avgiften för dieselmotorns externa koldioxidkostnad, som enligt det reviderade direktivet, ska vara 6,7 cent per km för den mindre av de två lastbilarna i tabell 6 (nedan) och 8 cent för den större med släp. Om kronkursen är 11,50 blir det 77 respektive 92 öre per km. Kostnaden för inköp av utsläppsrätter avseende drivmedel (ETS₂) täcks inte av tabellen, men avsikten inom EU tycks vara att efter införande av utsläppshandeln korrigera avgiften för externa kostnader avseende koldioxid i motsvarande mån.

Utfallet avseende situationen några år in på 2030-talet framgår av tabell 6.

³⁰ Utländska fordon står dock för omkring 20 procent av trafikarbetet med tunga lastbilar på det svenska vägnätet.

Tabell 6. Exempel på skattekostnader per år och per km för två typer av tunga lastbilar i början av 2030-talet.

	Lastbil utan draganordning 20 ton och 3 hjulaxlar	Dragbil 28 ton + släp 32 ton 3 + 3 hjulaxlar		
Årlig körsträcka	35 000 km	70 000 km		
Dieselförbrukning per km	0,23 liter	0,32 liter		
Elförbrukning per km	1,0 kWh	1,4 kWh		
	Beskattning kronor per år			
Skatter	Diesel	El	Diesel	El
Energiskatt på dieselolja (1,47 kr/l)	11 834	-	32 928	-
Framtida skatt på el (0,5 öre/kWh)	-	1 750	-	4 900
Koldioxidskatt på diesel (2,72 kr/l)	21 896	-	60 928	-
Fordonsskatt bil resp. fordonståg	1 277	1 277	3 864	3 864
Vägtullarnas infrastrukturavgift	21 700	21 700	65 800	65 800
Vägtullarnas koldioxidavgift	26 950	0	64 400	0
Total beskattning (kronor per år)	83 657	24 727	227 920	74 564
Skatt kronor per km	2,39	0,71	3,26	1,07

Ur tabellen kan utläsas att den mindre eldrivna lastbilen (utan släp) betalar ca 60 000 kronor mindre i totala skatter och avgifter per år än motsvarande diesebil, medan skillnaden i årlig kostnad uppgår till ca 150 000 kronor för den större bilen med släp. Ackumulerat över en tänkt avskrivningstid på sex år innebär det en skillnad på 360 000 respektive 900 000 kronor.

Incitament för att vid inköp av nya lastbilar välja el istället för diesel består utöver skillnaden i total skatte- och avgiftskostnad av differensen i drivmedelskostnad (före skatt). Om priset på obeskattad diesel ligger kvar på dagens nivå, kring 11 kronor per liter, kommer den årliga drivmedelskostnaden för tabellens lastbil utan draganordning att hamna på 85 000 kronor, medan motsvarande fordon i eldrift kommer att behöva betala 38 500 kronor om det obeskattade priset på el och laddning (inkl. nätavgifter) i genomsnitt uppgår till 1,10 kronor per kWh, något som förutsätter långsamladdning i depå eller terminal. Sammanlagt kommer skillnaden i skatt och driftskostnad (exkl. service och däckslitage) för 20-tonsbilen utan draganordning i så fall att hamna på drygt 100 000 kronor per år och under avskrivningstiden uppgå till lite mer än en halv miljon kronor.

För den större dragbilen med släp blir den årliga skillnaden i obeskattad drivmedelskostnad bara 6 500 kronor per år om elbilen förmodas behöva ladda en fjärdedel av sin årsförbrukning genom publik snabbladdning som vid den tidpunkten antas kosta 5 kronor per kWh. Fördelen för den elektrifierade bilen blir alltså cirka 60 000 över fordonets avskrivningstid. Tillsammans med lägre beskattning blir skillnaden mot dieserbilen ungefär 960 000 kronor över sex år.

Några år in på 2030-talet förväntas emellertid skillnaden i kostnad mellan elbilarna och dess förbränningsmotordrivna motsvarigheter ha minskat jämfört med idag. Det beror främst på större tillverkningsserier och reducerade batterikostnader och till en mindre del på att de konventionella fordonen då kan antas ha blivit lite dyrare att tillverka till följd av Euro VII-kraven. OECD:s International Transport Forum bedömer att eldrivna tunga lastbilar kommer att kunna uppnå ”total cost of ownership” (TCO) i paritet med dieserbilarna i mitten av 2030-talet förutsatt att tillräckliga incitament har skapat underlag för tillverkning i stora serier (ITF 2022 och ITF 2023).

Så även om skillnaden i inköpspris några år in på 2030-talet hunnit minska en del betyder ändå utfallet (enligt tabell 6) och ITF:s bedömning att det fortsatt kan finnas behov av statligt finansierade inköpspremier till nya ellastbilar under ytterligare någon tid, men sannolikt på betydligt lägre nivå än idag. Kostnaden för detta kan i så fall täckas av statens intäkter av den avgift på externa klimatkostnader som tas ut på alla kvarvarande dieseldrivna lastbilar och som vid denna tidpunkt kan komma att generera omkring 4 miljarder kronor per år.

Även om man under en övergångsperiod söker sätta vägtullsystemets avgifter till en lägre nivå än vad som intäktsmässigt motsvarar statens kostnader för vägnätet så visar utfallet enligt tabell 6 (vid jämförelse med dagsläget i tabell 5) att skatte- och avgiftskostnaden för att använda fossildrivna bilar kommer att bli väsentligt högre än idag. Av tabellerna 5 och 6 kan också utläsas att de utsläppsfria lastbilarna belastas mindre under övergångsperioden (då beskattningen av diesel fortfarande bidrar till statens intäkter) än vad som blir möjligt på lite längre sikt när fossila drivmedel inte alls används i vägtrafiken.

14.4 Problem för biodrivmedelsdrivna fordon

Det reviderade eurovinjettdirektivet medger inget utrymme för rabatter till fordon som drivs med biodrivmedel om bilens motor alternativt kan köras på ett fossilt drivmedel. Det innebär att dual-fuelbilar måste betala hela externavgiften för koldioxid. Dock kommer lastbilar som körs på HVO eller E95 att få en fördel om den pågående omförhandlingen av energiskattedirektivet resulterar i de av kommissionen föreslagna skattesatserna som innebär att hållbara biodrivmedel bara ska betala hälften så mycket i skatt per energienhet som diesel och bensin. Det förbättrar förutsättningarna för låginblandning jämfört med idag, medan det blir dyrare att köra på ren HVO som för närvarande är skattebefriad genom att kommissionen beviljat Sverige ett undantag. Enligt förslaget ska dock de mest hållbara biodrivmedlen liksom förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung under de första tio åren efter att det reviderade direktivet trätt i kraft att kunna beskattas med 0 procent.

Om medlemsländerna inte förmår komma överens om nya skattesatser förefaller det troligt att kommissionen kommer att fortsätta att bevilja Sverige ett undantag för HVO100. En sådan skattebefrielse är vid nuvarande beskattning av diesel (Mk 1) värd 1,34 kronor per km för ett fordon som drar 3,2 liter per mil. Det kan jämföras med eurovinjettdirektivets externavgift för CO₂ som för Euro VI ligger på 8 cent per km (= 92 öre). Men det som blir över är för lite för att uppväga merkostnaden för HVO100 jämfört med fossil diesel.

Det storskaliga ryska angreppet på Ukraina har lett till att medlemsländernas behov av militär och civil beredskap på nytt hamnat i fokus. Beredskap i form av tillgång till fordon och drivmedelskedjor som inte uteslutande bygger på elektrisk drift beaktas emellertid inte i vare sig ETD eller det reviderade eurovinjettdirektivet. För både civil och militär beredskap förefaller dieselmotorer och dieselolja vara ett lämpligt komplement till den majoritet av morgondagens tunga fordon som kommer att vara eldrivna. I fredstid bör dessa lastbilar och bussar (och arbetsmaskiner) så långt möjligt drivas med förnybara drivmedel, medan de drivmedelsreserver som behöver byggas upp åtminstone delvis kan behöva bestå av fossil diesel.

Men för att kunna behålla en del tunga fordon, kanske 10-20 procent av hela den framtida flottan, i beredskap för drift med dieselolja under krig eller kris, måste det vara möjligt att använda dem även i fredstid. När alla fordon som drivs av dieselmotorer måste belastas med den externa avgiften för koldioxid finns en uppenbar risk att en väldigt liten andel av nyförvärven med tiden kommer att kunna drivas med flytande drivmedel. En möjlighet, som den svenska regeringen skulle kunna diskutera med övriga medlemsländer och EU-kommissionen, är att medge ägare av tunga

dieselfordon återbetalning av den del av externkostnadsavgiften som avser koldioxid om de kan visa att de köpt in och använt godkända biodrivmedel som motsvarar fordonets hela årliga faktiska körsträcka. Rabatten kan utformas på lite olika sätt och behöver kanske inte motsvara 100 procents nedsättning med tanke på de uppströmsutsläpp av koldioxid som uppkommer vid produktion av de flesta biodrivmedel.

Ett problem i sammanhanget är dock att direktivet (artikel 7i, punkt 1) föreskriver att medlemsstaterna inte för någon användare får medge rabatter eller avdrag på den del av en vägtull som avser avgiften för externa kostnader. Motargumentet, om man vill öppna för ett undantag eller en rabatt för fordon som använder godkända biodrivmedel, blir förstås att förbränning av dem inte ger upphov till någon extern kostnad.

Emellertid finns i artikel 7ga, punkt 6, en svårtolkad möjlighet till undantag. Där anges att *”På vägavsnitt där ett fordon drivs utan koldioxidutsläpp³¹ på ett verifierbart sätt får medlemsstaterna tillämpa nedsatta avgifter för det fordonet i enlighet med koldioxidutsläppsklass 5. Medlemsstater som utnyttjar denna möjlighet ska tillämpa de avgifter som gäller för koldioxidutsläppsklass 1 på det fordonet på andra vägar.”* Men om fordonsägaren kan visa att bilen alltid och på alla vägar drivs utan fossila utsläpp av koldioxid, kanske denna punkt kan utgöra grund för ett undantag?

15. Konsekvensanalys

Som framgått av tidigare avsnitt är det möjligt att utforma vägtullarna så att den totala skatte- och avgiftsbelastningen på trafik med tunga lastbilar långsiktigt inte blir större än idag. Innan elektrifieringen slagit igenom på bred front behöver dock trafik med bilar som kan köras på fossil diesel beskattas på något av de sätt som föreskrivs i det reviderade eurovinjettdirektivet. Under en övergångstid leder detta till att den kombinerade skatte- och avgiftskostnaden för att använda äldre lastbilar blir väsentligt högre än idag. Även frakter med eldrivna fordon kommer i väntan på att sådana fordon når TCO-paritetet med konventionella bilar, att kosta mer än idag.

Konsekvenserna av den tillfälliga prisökningen kommer förstås att märkas mest i de transportintensiva branscherna där transportkostnaderna står för en jämförelsevis hög andel av de totala produktionskostnaderna. Enligt Trafikanalys (2017) har de båda näringsgrenarna icke-metalliska mineraliska produkter och massa- och pappersindustrin transportkostnader på åtta procent av de totala produktionskostnaderna. Därefter följer trätillverkning (7 %), livsmedelsindustrin (5 %) och mineralutvinning (4 %). I genomsnitt är transportkostnadernas andel av de totala produktionskostnaderna, för hela det svenska näringslivet, cirka två procent. Det innebär att flertalet branscher har transportkostnader under 2 procent.

För branscher med låg till måttlig transportkostnadsandel kan den tillfälliga ökningen av kostnaden för frakter med bil sannolikt övervältras på kunderna utan att leda till någon påtaglig minskning av efterfrågan. För de transportintensiva branscherna beror utfallet i hög grad på hur deras transporter fördelas på olika transportslag. Flera använder i betydande grad tåg och sjöfart för sina transporter och höjda kostnader för vägtransporter kommer i en del fall att göra det intressant att utnyttja dem mer eller att övergå till kombitransporter. För vissa transporter är dock sådana lösningar inte tillgängliga. Exempel på detta är timmertransporter och en del av livsmedelsindustrins transporter.

³¹ Notera dock att *”koldioxidutsläpp”* möjligen kan tolkas som även avseende utsläpp av koldioxid från förnybara drivmedel.

15.1 Skogsindustriernas transporter

Vägslitagekommittén (2017) gjorde ett försök att analysera effekten av distansbaserade avgifter på skogsindustrierna och förlitade sig därvid i huvudsak på en rapport från Konjunkturinstitutet (2006) som bedömde att näringsens kostnader för transporter av gods på väg i genomsnitt utgör en liten del av de totala produktionskostnaderna. Institutet diskuterade även frågan om vem som i slutändan får bära kostnaden för kilometerskatten och underströk att det ofta förekommer stora skillnader mellan vem som är skattskyldig och vem som bär skattebördan (den så kallade skatteincidensen), vilket beror på att de skattskyldiga kan ha vissa möjligheter att vältra över kostnaden på andra. Det kan emellertid vara svårt att få en god bild av de faktiska övervältringsmöjligheterna. Konjunkturinstitutet nämner några, t.ex. att skogsindustrin erbjuder skogsägare mindre betalt för råvaran, att skogsindustrin vältrar över kostnaden på sina kunder eller att företag som bär skattekostnaden försöker minska andra kostnader.

Konjunkturinstitutet bedömde att övervältringen antagligen kommer att bli en kombination av flera åtgärder, men att skogsindustrin måste räkna med att bära en relativt stor del av skattebördan. Skälet till detta skulle vara att den svenska skogsindustrins produkter i stor utsträckning priskonkurrerar på en internationell marknad. Men då uppkommer frågan om i vilken grad som dess utländska konkurrenter drabbas av samma typ av kostnadsökningar. Transportnäringen i länder som Finland och Canada står ju inför samma omställning till fossilfria transporter som Sverige. Man bör också komma ihåg att klimatomställningen även kan ge upphov till konkurrensfördelar. Ett exempel på detta är att sågverken gynnas av att klimatkraven leder till att betong blir dyrare.

Vägslitagekommittén (2017) nämner det regionala transportbidraget, som är förenligt med EU:s statsstödsregler, som en möjlighet att kompensera de mest utsatta industrierna. Syftet med bidraget är att kompensera för kostnadsnackdelar samt att stimulera till höjd förädlingsgrad i transportbidragsområdets näringsliv.

Det finns också anledning att undersöka om det reviderade eurovinjettdirektivet medger möjlighet för medlemsländerna att tillämpa undantag eller nedsatta avgifter. Enligt direktivets skäl 10 bör de tillåtas tillämpa nedsatta skattesatser eller undantag från fordonsskatt för fordon vars användning sannolikt inte kan inverka på gemenskapens transportmarknad. Timmerbilar som bara används lokal/regionalt skulle kunna kvalificera för ett sådant undantag, men värdet av det blir ganska litet om merparten av beskattningen är distansbaserad.

Medlemsstaterna får, enligt artikel 7, punkt 6, föreskriva nedsatta vägtullar för vissa vägavsnitt, eller helt exkludera vissa vägavsnitt från vägavgifter och vägtullar, i synnerhet i glesbefolkade områden där trafikintensiteten är låg. Men genom att undanta delar av vägnätet från vägtullar blir uppbördssystemet mera komplicerat och sannolikt svårare att kontrollera samtidigt som incitamenten till elektrifiering försvagas. En svårbedömd möjlighet att överkomma den motsättningen skulle kunna vara att med åberopande av artikel 7i, punkt 2b, söka få kommissionens medgivande att få göra avdrag på infrastrukturavgiften för transporter som till övervägande del sker på det lågtrafikerade vägnätet. Motivet skulle vara att Sverige genom att införa ett system för uttag av vägtullar på hela vägnätet kan undvika administrativa kostnader som ytterst belastar trafikanterna. Avdrag på denna grund får dock, enligt artikel 7i, punkt 2c, inte överstiga 13 procent av den infrastrukturavgift som betalas av likvärdiga fordon som inte är berättigade till rabatten eller avdraget.

En ytterligare möjlighet skulle kunna vara att åberopa direktivets artikel 7k som anger att: ”*Utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, ska detta direktiv inte hindra de medlemsstater som inför ett system för vägtullar att föreskriva lämplig kompensation.*”

Som förenligt med den inre marknaden kan, enligt fördraget (artikel 107, punkt 3c) anses vara ”*stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset*”.

Medan europeisk produktion av stål och betong har visst skydd mot konkurrens från konkurrenter i länder som inte har en klimatlagstiftning som motsvarar den europeiska,³² finns inget motsvarande skydd för skogsindustrierna. Det borde kunna utgöra utgångspunkt för ett gemensamt svensk-finskt agerande i frågan om nedsättning av vägtullarnas infrastrukturavgift för timmerbilar. Avgiften för koldioxidens externa kostnader får enligt direktivet däremot inte nedsättas.

15.2 Elektrifiering i väntan på vägtullarna

Med tanke på behovet av fortsatt utredning och förankring samt tid för företag och myndigheter att genomföra nödvändiga förändringar i infrastruktur och fordon kan övergången till vägtullar knappast ske tidigare än ungefär fyra år efter att regeringen tillsatt utredningen eller påbörjat ett internt arbete i Regeringskansliet som grund för lagstiftning. Det innebär att det finns behov under de närmaste åren av andra åtgärder som skapar incitament till elektrifiering. Och skulle regeringen komma att vänta i flera år med att inleda utredningsarbetet kan i värsta fall sådana insatser behövas under 7-8 år räknat från 2024.

Som framgått ovan ger koldioxiddifferentieringen av eurovinjetten bara ett litet bidrag och den ekonomiska ramen för premier till eldrivna lastbilar är för liten för att räcka till mer än en liten del av nyförvärven av tunga lastbilar. Två möjligheter, som den nuvarande regeringen tycks utesluta, är att ånyo höja reduktionsplikten och/eller energiskatten på dieselolja. Vad som återstår i väntan på koldioxiddifferentierade vägtullar är möjligheten att införa en ”*malus*” på nya fossildrivna lastbilar. Den skulle i likhet med vad som redan gäller för personbilar och lätta lastbilar kunna utformas som kraftigt höjd fordonskatt under bilarnas tre första år.

Utan skärpta skattekrav på nya dieslbilar kommer Sverige varken klara sitt ESR-åtagande eller finnas bland de medlemsländer som leder elektrifieringen av den tunga fordonsparken. Med tanke på att Scania och Volvo satsar så hårt på elektrifiering framstår det som märkligt om Sverige i brist på styrmedel skulle komma att återfinnas bland eftersläntrarna!

Ett potentiellt problem med höjd fordonskatt på nyregistrerade bilar är dock att det kan dämpa intresset för att investera i nya fordon och därigenom leda till ett förlängt utnyttjande av äldre lastbilar med sämre miljöegenskaper. Ett sätt att minska det problemet kan vara att höja fordonsskatten för äldre bilar så att den bättre återspeglar skillnaden jämfört med nya bilar.

16. Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

Enligt det reviderade eurovinjettdirektivet måste Sverige senast i mars 2032 övergå från dagens tidsbaserade vägavgifter på tunga lastbilar (eurovinjetten) till ”vägtullar” som baseras på antalet körda kilometer. Kravet gäller bara motorvägar och vägar som ingår i det europeiska nätverket TEN-T. Men medlemsländerna kan välja att även inkludera andra delar av vägnätet.

Vägtullarnas infrastrukturavgifter ska vara relaterade till medlemslandets kostnader för uppförande, drift, underhåll och utveckling av det berörda infrastrukturnätet. De ska differentieras med

³² The carbon border adjustment mechanism (CBAM).

avseende på fordonens totalvikt, antal axlar och fjädringssystem. För att reflektera skillnader i fordonens miljö- och klimatpåverkan ska medlemsländerna antingen differentiera infrastrukturavgiften för utsläpp av luftföroreningar och koldioxid eller komplettera den med separata avgifter för trafikens externa kostnader.

Medlemsstaterna kan välja att ta ut avgifter som endast täcker en viss del av kostnaderna för vägnätet. Intäkterna ska dock användas för att täcka infrastrukturhållarens kostnader för vägnätet (alltså öronmärkas) och får inte användas för att täcka kostnader för andra vägar än de berörda.

Flertalet medlemsländer har redan infört vägtullar på tung fordonstrafik eller fattat beslut om att övergå från tidsbaserade vägavgifter till vägtullar. Att vänta tills 2032 med övergång till distansbaserade avgifter skulle ge svenska myndigheter och fordonsägare lång tid för sina förberedelser men skulle samtidigt ge utländska åkerier (som står för ca 20 % av trafikarbetet med tunga lastbilar i Sverige) en fortsatt konkurrensfördel. Dessutom skulle riksdagen i väntan på de koldioxiddifferentierade vägtullarna behöva fatta beslut om någon annan form av starkt incitament till elektrifiering av nya tunga lastbilar. Genom att kraftigt sänka både reduktionsplikten och skatten på diesel har regeringen påtagligt försvårat övergången till fossilfri fordonstrafik.

Frågan om införande av vägtullar har utretts flera gånger, men den senaste utredningen var av direktiven förhindrad att ta ett helhetsgrepp på frågan. Därför behöver den utredas på nytt. Även en skyndsam utredning kommer, inklusive påföljande remiss och remissammanställning ta minst 24 månader i anspråk. Därefter behövs ett antal månader för proposition, lagrådsremiss och riksdagsbehandling samt tid för berörda myndigheter och fordonsägare att vidta nödvändiga åtgärder. Sammantaget gör detta att införandet av vägtullar kan ske tidigast ungefär fyra år efter att den nya utredningen tillsatts.

Med tanke på att investeringar i nya tunga lastbilar vanligen skrivs av över en period av 5-6 år kan det vara en fördel för åkerierna om övergången till distansbaserade vägtullar inte sker förrän 2030, dvs ca sex år efter att regeringen haft möjlighet att fatta beslut om den nya utredningens direktiv. Då vet branschen vilka regler som gäller under mellantiden, och den kan utifrån en analys av regeringens utredningsdirektiv skapa sig en bild av vilka villkoren kommer att vara efter 2030.

Det är viktigt att regeringen i direktiven till utredaren tar ett helhetsgrepp på frågan om hur fordon och vägtrafik långsiktigt ska avgiftsbeläggas/beskattas och hur utbyggnad, drift och underhåll av vägnätet ska finansieras. Besked om detta är någon som Transportföretagen länge har efterfrågat och som har stor betydelse för medlemmarnas investeringsbeslut. Utredningen bör därför få uppdrag att redovisa förslag om avgifter och skatter som sammantaget och varaktigt ger staten intäkter som täcker kostnaderna för väginfrastrukturen. Det är i sammanhanget viktigt att beakta att elektrifieringen leder till att statens intäkter från beskattning av drivmedel kommer att minska. Att beskatta trafiken för mer än dess faktiska kostnader bör dock undvikas, eftersom det skulle innebära att man beskattar mobilitet.

Statens intäkter av moms på fordon och drivmedel kan emellertid inte anses utgöra en del av trafikens uppfyllande av sitt kostnadsansvar. Momsen är en generell skatt på varor och tjänster och avdragsgill för momspliktiga företag. De trafikrelaterade skatter och avgifter, vars utformning och storlek den nya utredningen behöver överväga, blir med denna begränsning, utöver vägtullarna, fordonsskatter och skatter på drivmedel (inkl. el) samt trängselskatter.

Regering och riksdag behöver få underlag för beslut om hur stor del av vägnätet som bör omfattas av vägtullarna samt om det finns skäl att differentiera avgifterna i tid och/eller rum. Slutsatsen i denna rapport är att systemet med vägtullar bör omfatta hela det svenska vägnätet, inklusive kommunala gator och enskilda vägar. Det främsta skälet är att man, om avgifter bara tas ut på det

högtrafikerade vägnätet, tvingas finansiera alla kostnader som avser övriga vägar genom fordonsbeskattning och skatt på drivmedlen. Hög beskattning av fordonen skulle leda till dubbelbeskattning av alla lastbilar som i huvudsak trafikerar vägar som är belagda med tullar.

Andra fördelar med vägtullar på hela vägnätet är att risken för ”smittrafik” på obeskattade vägar försvinner och att svenska och utländska fordon likabehandlas samt att koldioxiddifferentieringen skapar incitament till elektrifiering av all tung fordonstrafik. Dessutom blir med ett geografiskt heltäckande system sannolikt kostnaden för att debitera avgifterna och kontrollera efterlevnaden lägre än i ett system där varje passage av gränsen mellan områden med respektive utan vägtullar måste beaktas.

En annan påtaglig fördel med ett geografiskt heltäckande system är att det statliga vägnätets finansiering inte behöver delas upp på två kategorier, där intäkterna av vägtullarna, enligt vägtulldirektivet, inte får användas för att täcka kostnader för andra vägar än de berörda. Att intäkterna öronmärks gör systemet transparent och ger trafikanterna besked om vad de faktiskt får för sina pengar. Om kollektivet av transportföretag och privatbilister vill ha bättre vägar så är detta möjligt förutsatt att de är beredda att betala.

Det mesta talar för att man bör undvika att differentiera tullarna geografiskt. Efter det att merparten av trafiken elektrifierats kommer skillnaderna i samhällsekonomisk marginalkostnad mellan olika delar av landet liksom mellan tätort och landsbygd att vara mycket små. Kostnaden för vägslitage, utslaget per fordonskilometer, kommer sannolikt att vara störst på det sekundära vägnätet och risken för allvarliga olyckor är störst på just det vägnätet samt på städernas gator. Det var dessa delar av det totala vägnätet som den förra regeringen i direktiven till den senaste utredningen ville undanta från vägtullar!

Heltäckande vägtullar måste dessutom bedömas vara samhällsekonomiskt mera fördelaktigt än låga tullar i kombination hög fordonsskatt, eftersom tullarna har en starkare koppling till det faktiska trafikarbetets marginalkostnader och dessutom likabehandlar svenska och utländska fordon.

Av tidigare avsnitt av denna rapport framgår att de heltäckande vägtullarnas infrastrukturavgifter kan sättas så att de tillsammans med fordonsbeskattning på direktivets miniminivåer ger årliga intäkter som täcker den tunga trafikens andel av statens kostnader för det egna vägnätet samt bidrag till kommunal och enskild väghållning. Och det kan ske utan att detta leder till att den totala beskattningen (per fordonskilometer) ökar jämfört med idag. Därtill kommer dock intäkterna från den separata koldioxidavgiften på dieseldrivna fordon som dock bara kommer att belasta trafiken till dess att den elektrifierats och som, enligt direktivet, måste användas för att underlätta omställningen till fossilfri trafik.

Om regeringen väljer att skjuta på införandet av koldioxiddifferentierade vägtullar till 2030 (eller 2032) behöver den skyndsamt analysera vad som kan göras för att under väntetiden stärka incitamenten till elektrifiering av den tunga fordonsparken. De medel som preliminärt anvisats till inköpspremier till eldrivna lastbilar under de närmaste budgetåren räcker bara till drygt tusen tunga bilar per år, medan de årliga nyregistreringarna totalt kan väntas uppgå till ca 10 000. En möjlighet att öka åkeriernas incitament att välja el framför diesel och samtidigt bidra till statens finansiering av fler inköpspremier kunde vara att, i avvaktan på vägtullarna, införa en ”malus” på nya förbränningsmotordrivna tunga lastbilar. Att åter höja reduktionsplikten och skatten på diesel skulle förstås också förbättra möjligheterna till elektrifiering, men den möjligheten verkar tills vidare vara politiskt blockerad.

Implementeringen av det reviderade vägavgifts- och vägtulldirektivet är förknippat med en del problem som den nya utredningen behöver analysera och som regeringen kan behöva diskutera

med EU-kommissionen och i något fall med de övriga medlemsländerna. Det är viktigt att Sverige aktivt söker påverka de frågor som ska avgöras under de närmaste åren. Det gäller både det pågående arbetet med revideringen av energiskattedirektivet (ETD) och en del frågor som, enligt vägtulldirektivet, ska avgöras under de närmaste åren.

Bland de frågor som Sverige behöver diskutera med EU hör:

1. Möjlighet att slippa ta ut geografiskt differentierade externavgifter för luftföroreningar

Direktivet kan tolkas så att ett medlemsland som inför externavgift på koldioxid inte därutöver behöver införa en liknande avgift på utsläpp av luftföroreningar, men det finns också artiklar som kan tyda på motsatsen (se bilaga 2). Ansvariga tjänstemän i regeringskansliet och hos Trafikanalys har inte kunnat svara på hur direktivet bör tolkas i detta avseende. Eftersom Sverige har få områden där luftskvalitetsnormerna för NO₂ och partiklar överskrids (och där en stor del av utsläppen kommer från andra källor än vägtrafiken) vore det bra att inte behöva införa separata avgifter på luftföroreningar som ska differentieras i tid och rum efter storleken hos den exponerade befolkningen. Direktivet anger nämligen att avgiftsbeläggningen ska ta hänsyn till både var och när utsläppen sker. Det ger ett komplicerat system med tanke på skillnaderna mellan olika årstider och tider på dygnet. Att differentiera vägtullarnas infrastrukturavgift för fordonens utsläppsklasser är dock möjligt. Det är den modell som Tyskland valt (utan differentiering i tid och rum).

Till saken hör också att trafikens bidrag till utsläppen kommer att minska snabbt redan till 2030-2032. Eventuella kvarstående problem med höga halter av föroreningar (främst PM₁₀) i större tätorter kan förmodligen hanteras bättre med miljözonsbestämmelser och skatt på dubbdäck. En ytterligare åtgärd kan vara att införa en tillfällig skrotningspremie på tunga lastbilar av äldre modeller.

2. Frågan om man inom vägtullsystemet måste ha separata avgifter på släp

De senaste svenska utredningarna av distansbaserade vägavgifter ansåg båda att det vore en fördel att inte behöva belägga trailers och andra former av släp med avgifter, eftersom det skulle kräva att man kan klarlägga vilken typ av släp som varje dragbil för tillfället har. De ville därför vid fastställande av infrastrukturavgiften bara skilja på dragbilar och lastbilar utan draganordning. Det är oklart om direktivet medger detta.

3. Möjlighet att differentiera skatten på el så att laddning av tunga fordon medges skatt på EU:s miniminivå

Det nuvarande energiskattedirektivet (ETD) medger möjlighet att tillämpa olika skattesatser på kommersiell och annan användning av drivmedel. Regeringen bör söka se till att de fortsatta förhandlingarna om en revidering av ETD inte medför hinder för medlemsländerna att sätta skatten på el som tillförs eldrivna motorfordon lägre än den skatt som påförs övrig elkonsumtion förutsatt att den el som utnyttjas för laddning sker från ett abonnemang som är skilt från fastighetens övriga elförbrukning. Denna möjlighet bör utnyttjas snarast och inte vänta på införande av vägtullar.

4. Möjlighet att återföra hela eller en del av externavgiften på utsläpp av koldioxid till ägare av fordon som uteslutande använder avancerade biodrivmedel

EU:s klimatpolitiska regelverk innehåller bestämmelser om att de genomsnittliga koldioxidutsläppen från nya lastbilar måste minska snabbt och i detta avseende utgår man från att alla bilar med förbränningsmotor kan komma att använda fossila drivmedel. Men

en elektrifiering av hela den tunga fordonsflottan vore knappast förenlig med Sveriges (och andra medlemsländers) militära och civila beredskapsbehov. Därför vore det bra att inom ramen för vägtullarna kunna medge ett undantag från externavgiften på koldioxidutsläpp från fordon som uteslutande använder godkända biodrivmedel. Med nuvarande utformning medger inte direktivet detta.

5. Möjlighet att nedsätta infrastrukturavgiften för timmerbilar

De flesta näringsgrenar påverkas i ringa grad av övergången till distansbaserade vägtullar. Långsiktigt blir den samlade skattebördan inte högre än idag. Men det finns några näringar vars transporter står för en relativt sett hög andel av de totala kostnaderna (men som delvis avser utnyttjande av andra transportslag än vägfordon). Dit hör skogsföretagen, som kan få problem om det inte blir möjligt att återföra avgiften på koldioxid för fordon som uteslutande körs på godkända biodrivmedel. En möjlighet skulle kunna vara att undersöka möjligheterna att få nedsätta infrastrukturavgiften för timmerbilar, som utgör en fordonskategori som inte kan användas för andra typer av transporter och där transporten med lastbil sällan kan ersättas av andra transportslag. Finland kan också antas vara intresserat av en sådan lösning.

Företag måste alltid vara beredda att inför sina investeringsbeslut överväga de tekniska och kommersiella riskerna med olika alternativ. Elektrifieringen utgör i dessa avseenden en utmaning för transportföretagen. Därför är det angeläget att reducera den politiska risken för ändrade förutsättningar till ett minimum. Näringslivet har under de senaste åren vid flera tillfällen tvingats hantera följderna av politiska beslut som med kort varsel påtagligt ändrat förutsättningarna i frågor där det tidigare rått bred eller mycket bred politisk samstämmighet. Exempel på detta är avskaffandet av bonus till eldrivna personbilar och den stora sänkningen av reduktionsplikten för diesel samtidigt med en påtaglig reduktion av skatten på diesel (medan skatten på el höjdes till följd av fortsatt indexering).

Ett sätt att reducera den politiska risken inför övergång till vägtullar kan vara att regeringen överlägger med oppositionen inför fastställande av direktiven till den nödvändiga utredningen i syfte att lägga grunden för en bred kommande överenskommelse. Viktigt i det sammanhanget är att fastställa tidsplanen och att klargöra att utredaren ska presentera förslag som långsiktigt ger intäkter som finansierar den tunga trafikens andel av ansvaret för de samlade kostnaderna för vägnätets utbyggnad, drift och underhåll. Bra vore också om riksdagens partier kan vara överens om att intäkterna av moms inte ska beaktas i detta sammanhang och att någon beskattning av mobilitet inte ska eftersträvas.

Som underlag för sina förslag behöver den nya utredningen bedöma hur stor andel av kostnadsansvaret för landets vägar som ska falla på den tunga trafiken. Det kan därför vara lämpligt att uppdra åt den att även lämna förslag på hur beskattningen av lätta fordon bör utformas för att säkerställa att den efter omfattande elektrifiering bär sin del av kostnadsansvaret. Om den utrustning som krävs för att kontrollera årliga körsträckor (på ett sätt som minimerar risken för fusk) förväntas sjunka påtagligt i pris kan ett alternativ vara att även inkludera personbilar och lätta lastbilar i vägtullsystemet, men det behöver inte nödvändigtvis ske samtidigt som den tunga trafiken byter från eurovinjett till vägtullar.

Referenser

Börjesson, M., Asplund D. och Hamilton, C. (2021), *Kilometerskatt för personbilar*. VTI Working Paper 2021:2.

Eurovinjettdirektivet (1999), Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/62/EG av den 17 juni 1999 om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer, ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/38/EG av den 17 maj 2006, Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/76/EU av den 27 september 2011 och Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/362 av den 24 februari 2022.

European Commission (2021), Proposal for a council directive restructuring the Union framework for the taxation of energy products and electricity (recast). Brussels, 14.7.2021 COM(2021) 563 final 2021/0213.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1242 av den 20 juni 2019 om fastställande av normer för koldioxidutsläpp från nya tunga fordon och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 595/2009 och (EU) 2018/956 och rådets direktiv 96/53/EG.

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/520 av den 19 mars 2019 om driftskompatibilitet mellan elektroniska vägtullsystem och underlättande av gränsöverskridande informationsutbyte om underlåtenhet att betala vägavgifter i unionen.

Finansdepartementet (2018), *En ny inriktning för beskattning av tung lastbilstrafik*. Promemoria Fi2018/01103/S2.

Förordning (2020:936) om fastställande av omräknade belopp för vägavgift för år 2021.

Holmgren m.fl. (2021) Holmgren, KNOGA. *Fossilfri framdrift för tunga långväga transporter på väg – Kostnadsfördelning och risker för olika aktörer*. Rapport nr FDOS 12:2021. Samverkansprojekt mellan Energimyndigheten och f3 Svenskt kunskapscentrum för förnybara drivmedel.

ITF (2023), *How Governments can Bring Low-emission Trucks to Our Roads – and Fast*, International Transport Forum Policy Papers, No. 127, OECD Publishing, Paris.

ITF (2022), *Decarbonising Europe's Trucks: How to Minimise Cost Uncertainty*, International Transport Forum Policy Papers, No. 107, OECD Publishing, Paris.

IVA (2022), *Vätgasens roll för tunga vägtransporter*. En delrapport från IVAs projekt Vätgasens roll i ett fossilfritt samhälle. Ingenjörsvetenskapsakademien.

Konjunkturinstitutet (2006), *Konsekvenser för skogsindustrin vid ett eventuellt införande av en svensk kilometerskatt*, Konjunkturinstitutet Specialstudie Nr 10, Stockholm.

Kågeson, P. 2011, *Vad skulle likabehandling av alla transportslag innebära för kustsjöfarten, miljön och behovet av infrastrukturinvesteringar?* CTS Working Paper 2011:14. KTH.

Kågeson, P. (2021), *Beskattning av el och vätgas i tunga vägfordon*. PM framtaget som underlag till IVA:s vätgasprojekt 2021-2022, Nature Associates.

Kågeson, P. (2023), *Vägen till fossilfri fordonstrafik*, Nature Associates och Transportföretagen, Stockholm.

Nilsson, J.-E., Haraldsson, M., (2018), *Redovisning av regeringsuppdrag kring trafikens samhällsekonomiska kostnader: SAMKOST 3* (No. 989), VTI Rapport. VTI.

Regeringens proposition 2005/06:160 *Moderna transporter*.

Regeringens proposition 2023/24:71 *Ändrade vägavgifter inom eurovinjettsamarbetet*.

Skatteverket (2022), *Fordonsskattetabeller* (uppdaterade 2021-06-01).

Swahn, H. (2018), *PM. Kostnadsansvaret i trafikpolitiken från 1960-talet till idag*. Henrik Swahn AB 2018-01-18.

Trafikanalys (2017), *Kunskapsunderlag om skatter och avgifter på transportområdet – delredovisning*. Rapport 2017:19.

Trafikanalys (2022), *Styrmedel för energieffektiva vägfordon*. PM 2022:10.

Trafikanalys (2024), *Trafikarbete på svenska vägar* (2024-04-11).

Trafikverket (2024a), *Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn*, ASEK 8.0 (2024-04-02).

Trafikverket (2024b), *Samhällsekonomiska kalkylvärden – ASEK 8,0*. Bilaga till *Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn* (2024-04-02).

Utfasningsutredningen (2021), *I en värld som ställer om. Sverige utan fossila drivmedel 2040*. SOU 2021:48.

Vägsplitageskattekommittén (2017), *Vägs katt*. Betänkande SOU 2017:11.

Vägtrafikskatteutredningen (2004), *Skatt på väg*. Betänkande SOU 2004:63.

Utredningen om ett nytt miljöstyrande system för godstransporter på väg (2022), *Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system*. Betänkande av SOU 2022:13.

Bilagor

Bilaga I. De tyska och danska vägtullsystemen

Tyskland har sedan länge haft distansbaserade vägtullar på huvudvägnätet, medan Danmark nyligen övergick från tidsbaserade vägavgifter till vägtullar. I båda fallen ger koldioxidifferentieringen (i kombination med högre dieselskatt än den svenska) mycket starka incitament till elektrifiering under de närmaste åren.

Tyskland

I Tyskland gäller vägtullarna samtliga inhemska och utländska lastfordon och fordonskombinationer på 3,5 ton tillåten totalvikt eller mer och den tas ut på alla motorvägar, inklusive deras bensinstationer och rastplatser, samt på alla övriga federala vägar, även inom städerna. Det avgiftsbelagda vägnätet omfattar cirka 52 000 kilometer. Bussar och vissa specialfordon är undantagna från vägavgiften liksom alla personbilar och lätta lastbilar.

Vägtullen baseras på fordonets körsträcka på de avgiftsbelagda vägarna och består av en infrastrukturavgift samt av skilda avgifter för utsläpp av luftföroreningar, buller och koldioxid. Ingen av dessa avgifter är differentierade för skillnader i kostnad mellan olika geografiska områden (vare sig i tid eller rum). Avgifterna för infrastruktur och bullerbelastning beror på viktklassen samt för fordon över 18 ton totalvikt även av antalet hjulaxlar. Luftföroreningsavgiften baseras på fordonets avgasutsläppsklass och viktklass samt för fordon över 18 ton totalvikt av antalet axlar.

Avgiftssystemet från Toll Collect erbjuder två sätt att betala vägavgiften: 1) automatiskt under körningen med hjälp av en inbyggd avgiftsräknare (OBU) eller 2) manuellt före körningen eller på internet. Tabellen visar (som ett exempel) på de aktuella avgifterna för fordon i Euroklass VI. Lastbilar i sämre utsläppsklasser erlägger högre avgifter för luftföroreningar och buller och aningen högre avgifter för koldioxid. Infrastrukturavgiften är densamma för alla fordon i samma viktklass (och antal hjulaxlar).

Tullavgifter för fordon i utsläppsklass Euro VI från 2024-07-01. Cent per km.

Axlar och viktklass	Infrastrukturavgift	Luftföroreningsavgift	Bulleravgift	Koldioxidavgift	Total tullavgift
3,5-7,49 ton	5,2	1,1	1,4	7,4	15,1
7,5-11,99 ton	6,6	1,5	1,6	8,0	17,7
12-18 ton	10,7	1,5	1,6	10,0	23,8
>18 ton och 3 axlar	14,1	2,2	1,6	12,4	30,3
>18 ton och 4 axlar	15,5	2,3	1,2	13,4	32,4
>18 ton och 5 eller fler axlar	15,5	2,3	1,2	15,8	34,8

Källa: [mantsaetze_07_2024_vergleich_gb\(1\).pdf](#)

Utsläppsfria fordon betalar ingen koldioxidavgift, vilket innebär en lättnad på mellan 7,4 och 15,8 cent per km beroende på bilens storleksklass. Omräknat till svensk valuta (kurs 11,50) blir det 85-

182 öre per km. En lastbil i största storleksklassen som kör 70 000 km på ett år betalar drygt 127 000 kronor, vilket över en avskrivningstid om sex år ger en merkostnad jämfört med den fossilfria bilen med 764 000 kronor.

Danmark

De danska vägtullarna införs 1 januari 2025 och belastar inledningsvis lastbilar med godkänt totalvikt på 12 ton eller mer men utvidgas från 1 januari 2027 till alla lastbilar över 3,5 ton. De tas ut för trafik på hela statsvägnätet och från 2028 på alla allmänna gator och vägar (ca 75 000 km). Tullarna differentieras efter fordonens koldioxidklasser. Därtill kommer en geografisk differentiering i form av höjda avgifter för färd inom de redan befintliga miljözonerna i Köpenhamn/Frederiksberg, Odense, Aarhus och Aalborg. Den genomsnittliga vägtullsavgiften bedöms komma att uppgå till DDK 1,30 per km år 2030.

Tabellen återger de avgiftsnivåer som kommer att gälla från 1 januari 2028. Euro VI tillhör koldioxidklass 1 och ur tabellen kan bland annat utläsas hur mycket mindre utsläppsfria fordon (CO₂-klass 5) kommer att behöva betala jämfört med fordon i klass 1. För de vägar som inte ingår i någon lokal miljözon blir skillnaden 90 öre per km för en lastbil på 12-18 ton och 1 krona och 9 danska öre för en bil som väger 32 ton eller mer. I svenska pengar motsvaras det av respektive 1,40 och 1,69 kronor per km.³³ Den totala avgiften för Euro VI blir i dessa två exempel 1,11 respektive 1,30 danska kronor (SEK 1,72 respektive 2,02).

Avgiftsnivåer för den danska kilometerbaserade vägavgiften för lastbilar år 2028. DKK per km.

	3,5-12 ton		12-18 ton		18-32 ton		Över 32 ton	
	Övrig	Miljözon	Övrig	Miljözon	Övrig	Miljözon	Övrig	Miljözon
CO ₂ -Emissionssklass 1	1,04	1,56	1,11	1,67	1,22	1,83	1,30	1,95
CO ₂ -Emissionssklass 2	0,91	1,37	0,99	1,48	1,09	1,63	1,16	1,74
CO ₂ -Emissionssklass 3	0,79	1,18	0,85	1,28	0,95	1,42	1,02	1,53
CO ₂ -Emissionssklass 4	0,54	0,80	0,58	0,87	0,64	0,96	0,67	1,01
CO ₂ -Emissionssklass 5	0,21	0,32	0,21	0,32	0,21	0,32	0,21	0,32

Källa: Aftaletekst, Kilometerbaseret vejafgift for lastbiler (2023-03-29).

Bilaga 2. Det reviderade eurovinjettdirektivet beträffande möjlighet att avstå från avgift för luftförorening

Direktivet är otydligt beträffande vad som gäller om ett medlemsland väljer att belasta de fordon som omfattas av vägtullar med en avgift avseende den externa kostnaden för utsläpp av koldioxid istället för att tillämpa alternativet med differentiering av infrastrukturavgiften. Några av ”skälen” i direktivet 2022 om ändring i det gamla eurovinjettdirektivet talar liksom några artiklar för att medlemsländerna har en betydande valfrihet. Men viss osäkerhet om tolkningen finns. Se särskilt understrukna ord och meningar (nedan). Det förefaller framför allt finnas en motsättning mellan artikel 7ca punkt 1 och artiklarna 7g punkt 2 och 7ga punkt 5.

³³ För den tyngre bilen ger det en merkostnad på 710 000 svenska kronor räknat över en avskrivningsperiod på 6 år och en årlig körsträcka på 70 000 km.

(Skäl 20) För att bidra till framsteg mot en fullständig tillämpning av principen förorenaren betalar bör medlemsstaterna tillämpa avgifter för externa kostnader på tunga fordon, åtminstone för luftföroreningar, på nät som omfattas av en infrastrukturavgift.

(Skäl 22) Att differentiera infrastrukturavgifterna utifrån fordonets Euro-utsläppsklass har bidragit till att renare fordon används. I de interurbana näten väntas dock avgifter som differentieras på den grunden bli mindre effektiva på medellång sikt i och med fordonsparkens förnyelse. Medlemsstaterna bör därför tillåtas att upphöra med differentieringen av vägtullar på den grunden.

Artikel 2 (definitioner)

9. avgift för externa kostnader: en avgift som tas ut för att täcka kostnaderna till följd av en eller flera av följande: a) trafikrelaterad luftförorening, b) trafikrelaterat buller, eller c) trafikrelaterat koldioxidutsläpp.

Artikel 7c

1. Medlemsstaterna får bibehålla eller införa en avgift för externa kostnader avseende kostnaden för trafikrelaterad luftförorening, trafikrelaterat buller, koldioxidutsläpp, eller varje kombination därav.

Om en avgift för externa kostnader tillämpas på tunga fordon ska medlemsstaterna differentiera denna avgift och fastställa den i enlighet med de minimikrav och metoder som avses i bilaga IIIa och ska respektera de referensvärden som anges i bilagorna IIIb och IIIc. Medlemsstaterna får välja att ta ut avgifter för att täcka endast en viss procentandel av dessa kostnader.

Artikel 7ca

1. Om medlemsstaterna tar ut avgift för externa kostnader för luftföroreningar eller buller ska de beakta kostnader som avser det nät, eller den del av detta, för vilket en sådan avgift tas ut, och de fordon som omfattas av den avgiften.

2. Avgiften för externa kostnader som avser trafikrelaterade luftföroreningar ska inte tillämpas på tunga fordon som uppfyller de strängaste Euro-utsläppskraven. Första stycket ska upphöra att vara tillämpligt fyra år efter den dag då de regler som införde dessa krav började tillämpas.

3. Från och med den 25 mars 2026 ska medlemsstaterna tillämpa en avgift för externa kostnader för trafikrelaterad luftförorening på tunga fordon på det avgiftsbelagda nät som avses i artikel 7.1.

Artikel 7g

2. Fram till dess att den differentiering av infrastrukturavgifter och vägavgifter som avses i artikel 7ga tillämpas ska medlemsstaterna, när det gäller tunga fordon, differentiera infrastrukturavgiften i enlighet med fordonets Euro-utsläppsklass så att ingen infrastrukturavgift överstiger den avgift som tas ut för likvärdiga fordon som uppfyller de strängaste Euro-utsläppskraven med mer än 100 %. När infrastrukturavgifter och vägavgifter är differentierade i enlighet med artikel 7ga, får medlemsstaterna upphöra med differentieringen enligt Euro-utsläppsklass.

Artikel 7ga

1. Medlemsstaterna ska differentiera infrastrukturavgifter och vägavgifter för tunga fordon i enlighet med denna artikel. (Anm. Artikeln handlar bara om CO₂)

2. Utan att det påverkar tillämpningen av punkt 1 ska medlemsstaterna för varje typ av tungt fordon fastställa följande koldioxidutsläppsklasser ((a-e))

5. Genom undantag från punkt 1 får en medlemsstat besluta att inte tillämpa kravet på differentiering av infrastrukturavgiften i enlighet med punkt 2 om en avgift för externa kostnader

för koldioxidutsläpp tas ut och differentieras enligt referensvärdena för avgiften för externa kostnader för koldioxidutsläpp i bilaga IIIc.

Inte blir man heller särskilt mycket klokare av formuleringen i regeringens proposition 2023/24:64 Genomförande av ändrade EU-regler om avgifter på väg (sid. 47): ”*Krav på euro-klassdifferentiering ska inte gälla om en infrastrukturavgift differentieras utifrån koldioxidutsläppsklass eller om en avgift för externa kostnader för luftföroreningar tas ut.*” Så frågan är om det räcker med att uppfylla det ena av de två i propositionen angivna alternativen?

På sidorna 47-48 förklarar regeringen detta på följande sätt: ”*Enligt artikel 7g.2 i eurovinjettdirektivet ska medlemsstaterna fortsätta att differentiera infrastrukturavgifter för tunga fordon i enlighet med fordonens utsläppsklass fram till dess att differentieringen utifrån koldioxidutsläppsklass enligt artikel 7ga tillämpas, se nedan under rubriken Differentiering med hänsyn till koldioxidutsläppsklass. Därefter övergår kravet till att bli en möjlighet. Av artikel 7g.2 d framgår vidare att infrastrukturavgifter inte behöver differentieras utifrån euroutsläppsklass om en särskild avgift för externa kostnader för luftförorening tas ut.*” Det verkar lite motsägelsefullt.

Som framgår av bilaga 1 har Tyskland valt att inte differentiera avgifterna på luftföroreningar och buller vare sig i tid eller rum, medan Danmark beslutat införa viss geografisk differentiering men utan hänsyn till skillnader i belastning över dygnets och årets timmar. De båda medlemsländerna har uppenbarligen bedömt att direktivets detaljerade för

transportforetagen.se



@transportforetagen



@Transportft

Transportföretagen

Box 5384

102 49 Stockholm

Besöksadress Storgatan 19

Tel 08 762 71 00

info@transportforetagen.se

transportforetagen.se

