



Direktiv om kompatibla elektroniska vägtullsystem

2016/17:FPM106

Näringsdepartementet

2017-07-05

Dokumentbeteckning

KOM (2017) 280

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om driftskompatibilitet mellan elektroniska vägtullsystem och underlättande av gränsöverskridande informationsutbyte om underlåtenhet att betala vägavgifter i unionen (omarbetning)

Utkast

Kommissionens beslut av XXX om ändring av beslut 2009/750/EU om definitionen av det europeiska systemet för elektroniska vägtullar och tekniska uppgifter för detta (inklusive Annex 1–6)

Sammanfattning

Den 31 maj 2017 presenterade kommissionen förslag till omarbetning av direktivet om driftskompatibilitet mellan elektroniska vägtullsystem i gemenskapen. Samma dag presenterade kommissionen även ett utkast till ändring av beslutet om definitionen av det europeiska systemet för elektroniska vägtullar och tekniska uppgifter för detta.

Förslagens huvuddrag innebär att tillämpningsområdet utökas till att även omfatta gränsöverskridande informationsutbyte vid underlåtenhet att betala vägavgifter i unionen och elektroniska vägtullsystem där utrustning inte behöver installeras i fordon. Dessutom föreslås en strykning av kravet på att EETS-betalningsförmedlare inom 24 månader ska ingå EETS-kontrakt som omfattar alla EETS-områden.

Regeringen är preliminärt positivt inställd till de ändringar som föreslås. Bedömningen är att svensk lagstiftning utan större svårigheter eller kostnadskonsekvenser bör kunna anpassas till det nya regelverket. Konsekvenser av att inkludera vägstullsystem som inte kräver ombordenhet behöver dock analyseras vidare liksom eventuella komplikationer kopplat till

den svenska offentlighetsprincipen och dataskyddsfrågor i samband med informationsutbyte mellan medlemsstaterna. Inverkan av förslaget att ta bort 24-månaderskravet för EETS-betalningsförmedlare för små och/eller geografiskt perifera medlemsstaters behöver också granskas särskilt.

2016/17:FPM106

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

I direktiv 2004/52/EG om driftskompatibilitet mellan elektroniska vägtullssystem i gemenskapen (nedan kallat EFC-direktivet) fastställs de villkor som är nödvändiga för att säkerställa driftskompatibilitet mellan elektroniska vägtullssystem i unionen. Direktivet ska tillämpas på elektronisk inkassering av alla slags vägtullar i unionen.

Kommissionen har genom beslut 2009/750/EU om definitionen av det europeiska systemet för elektroniska vägtullar och tekniska uppgifter för detta (nedan kallat EETS-beslutet) definierat det europeiska systemet för elektroniska vägtullar (EETS). I beslutet fastställs bl.a. tekniska specifikationer, kontraktsregler samt vissa rättigheter och skyldigheter för olika aktörer inom ramen för EETS.

EETS ska ge möjlighet för väganvändare att betala vägtullar på hela unionens vägnät genom att teckna ett enda abonnemangskontrakt på en fordonsutrustning med en valfri betalningsförmedlare som erbjuder tjänsten. Respektive vägtulloperatör ska rikta betalkrav mot betalningsförmedlaren som i sin tur ska rikta betalkrav mot den väganvändare som abonnerar på tjänsten.

I enlighet med EFC-direktivet skulle full interoperabilitet varit uppnådd för tunga fordon i oktober 2012 och för övriga fordon i oktober 2014. Hittills har detta dock inte realiserats.

Två huvudorsaker till detta har identifierats:

- EETS-betalningsförmedlare möter betydande hinder för marknadsinträde.
- EETS-lagstiftningen har ställt alltför höga krav på EETS-betalningsförmedlare. Framförallt kravet att EETS-betalningsförmedlare inom 24 månader ska ingå EETS-kontrakt som omfattar alla EETS-områden utgör ett hinder för skapande av EETS.

Ett annat problem som identifierats rör svårigheten att driva in betalningar av vägtullar från ägare av fordon som är registrerade i en annan medlemsstat. Det finns ingen rättslig grund på EU-nivå för utbyte av uppgifter om fordon och fordonsägare mellan medlemsstaterna i syfte att driva in vägtullar.

Den 31 maj 2017 presenterade kommissionen förslag till omarbetning av EFC-direktivet. Samma dag presenterade kommissionen även ett utkast till ändring av EETS-beslutet.

1.2 Förslagets innehåll

Följande huvudsakliga ändringar av EFC-direktivet föreslås:

- Syfte och tillämpningsområde för direktivet utökas. Utöver att säkerställa driftskompatibilitet mellan elektroniska vägtullssystem ska direktivet även underlätta gränsöverskridande informationsutbyte vid underlåtenhet att betala vägavgifter i unionen.
- Direktivet föreslås även vara tillämpligt på elektroniska vägtullssystem där utrustning inte behöver installeras i fordon, t.ex. trängselskattesystemen i Stockholm och Göteborg.
- Betalningsförmedlare behöver inte längre förse alla fordon med fordonsutrustning utan kan välja att rikta sig till enbart tunga fordon eller enbart lätta fordon. Till och med den 31 december 2027 får EETS-betalningsförmedlare förse användare av lätta fordon med fordonsutrustning som lämpar sig för användning endast av 5,8 GHz mikrovågsteknik.
- Direktivet utökas med föreskrifter avseende gränsöverskridande informationsutbyte av uppgifter om fordon och fordonsägare för utredning av underlåtenhet att betala vägtull. Medlemsstaterna ska utse nationella kontaktpunkter som ska få tillgång till uppgifterna elektroniskt och även ges möjlighet till automatiska sökningar.
- Det föreskrivande förfarandet anpassas till det förfarande med delegering av befogenheter som avses i artikel 290.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).
- Kommissionen föreslås få anta delegerade akter som avser:
 - o ändring av bilagorna I och IV,
 - o fastställande av tekniska specifikationer och krav för EETS m.m. (EETS-beslutet),
 - o administrativa arrangemang, skyddsklausuler och förlikningsförfarande mellan avgiftsupptagare och betalningsförmedlare
 - o uppdateringar av bilaga II

Följande huvudsakliga ändringar föreslås i utkastet till EETS-beslut:

- Kravet att EETS-betalningsförmedlare inom 24 månader ska ingå EETS-kontrakt som omfattar alla EETS-områden utgår.
- De fordonsavgifter som betalningsförmedlaren ska förse avgiftsupptagaren med har preciserats.

1.3 Gällande svenska regler och förslagetets effekt på dessa 2016/17:FPM106

Lag (2013:1164) om elektroniska vägtullssystem och/eller förordning (2014:59) om elektroniska vägtullssystem behöver ändras för att även omfatta elektroniska vägtullssystem där utrustning inte behöver installeras i fordonen och i övrigt anpassas till ändrade krav på betalningsförmedlare m.m.

Även lagen (2004:629) om trängselskatt och förordningen (2014:1564) om infrastrukturavgifter på väg behöver anpassas till de nya förutsättningarna.

Eventuellt kan ändringar i sekretesslagstiftningen också bli aktuella.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

1.4.1 Budgetära konsekvenser

Förslaget bedöms inte ha några budgetära konsekvenser på EU:s budget.

För Sveriges del kommer Transportstyrelsen eventuellt att behöva göra visst utvecklingsarbete för att anpassa sitt system för trängselskatt och vägavgifter till att även kunna hantera betalningsförmedlare och informationsutbyte om dem som underlåter att betala vägtullar. I det fall betalningsförmedlare väljer att teckna avtal i Sverige kan det å andra sidan komma att innebära minskade driftskostnader för Transportstyrelsen. Kostnaden för att driva in skatt och avgift från utländska fordon förväntas bli betydligt lägre än idag om betalning sker via en betalningsförmedlare. Mer grundläggande analyser behöver göras för att kunna bedöma storleken på de budgetära konsekvenserna.

1.4.2 Kommissionens konsekvensanalys

Kommissionen har publicerat en konsekvensanalys av förslaget. Tre alternativa lösningar har övervägts för att uppnå målen med EETS:

1. Självreglering för att främja utvecklingen av en konkurrenskraftig marknad för elektroniska vägtullssystem samt lagstiftningsåtgärder för att förbättra indrivningen av vägtullar från utlandsregistrerade fordon och ta bort de alltför stora skyldigheter som åligger EETS-betalningsförmedlare.
2. Lagstiftning, där alla identifierade problem och bakomliggande orsaker omfattas av EU-lagstiftning (ändringar av direktiv 2004/52/EG och beslut 2009/750/EG).
3. En gemensam EU-standard för uttag av elektroniska vägtullar (ETC) för att underlätta teknisk och förfarandemässig driftskompatibilitet samt lagstiftningsåtgärder för att främja konkurrensen på marknaden, förbättra indrivningen av vägtullar

från utlandsregistrerade fordon och ta bort de alltför stora skyldigheter som åligger EETS-betalningsförmedlare.

2016/17:FPM106

Kommissionens förslag utgår från alternativ 2 som är näst mest effektivt när det gäller att uppnå målen, men kommer först i fråga om kostnadsnyttoanalys. Förslaget beräknas innebära besparingar för väganvändare, framförallt för åkeribranschen. Vägnätsförvaltare kommer att gynnas genom besparingar tack vare att ingen upphandling av överflödiga fordonsenheter krävs och extra intäkter från vägtullar tack vare bättre regler om gränsöverskridande indrivning. EETS-betalningsförmedlare kommer att gynnas av en lättnad i den lagstiftningsmässiga bördan som hänger samman med inträde på nationella marknader. Dessutom kommer deras marknad att öka. Vägnätsförvaltare kommer att drabbas av extra kostnader för anpassning av sina vägtullssystem till nya krav. Sammantaget beräknas den sammanlagda nyttan (nytta minus kostnader) av alternativ 2 motsvara 254 miljoner euro.

Eftersom många vägnätsförvaltare är nationella förvaltningar eller organ kommer de extra kostnaderna för vägnätsförvaltare att påverka nationella budgetar. Denna påverkan kommer dock att vara relativt liten (högst några miljoner euro per nationell förvaltning).

Den obligatoriska användningen av ”återförsäljare”, där en EETS-betalningsförmedlare fakturerar användare i eget namn i stället för vägnätsförvaltarens/vägavgiftsupptagarens, skulle kunna leda till vissa svårigheter med genomförandet i de medlemsstater som betraktar vägtullar som skatter.

1.4.3 Preliminär konsekvensbedömning för Sverige

Föreliggande förslag innebär att även vägtullsystemen som inte kräver installation av fordonsutrustning ska omfattas av regelverket. För Sveriges del innebär det att såväl trängselskatt i Göteborg och Stockholm som infrastrukturavgifter på Motalabron och Sundsvallsbron ska uppfylla denna lagstiftning. Konsekvenserna för inkludering av dessa vägtullar måste analyseras vidare.

EETS-betalningsförmedlare kommer utan begränsning att kunna välja i vilka länder etablering ska ske. I det fall den svenska marknaden, som är relativt liten och perifer, inte anses tillräckligt attraktiv finns det en risk att Sverige ställs utanför och då går miste om driftkompatibilitetens fördelar. För fordonsägarna skulle det innebära att de även fortsättningsvis kommer att få en separat faktura för de vägavgifter de ska betala i Sverige. Ur ett myndighetsperspektiv betyder det en bibehållen svårighet att identifiera och debitera vissa utländska fordon.

När det gäller utbyte av information mellan medlemsstaterna vid underlåtenhet att betala vägavgifter i unionen så är bedömningen att de positiva effekterna för Sverige skulle bli relativt små. Förhoppningen är

dock att utbytet är att betrakta som ett första steg mot att även inkludera informationsutbyte i syfte att identifiera fordon redan när betalningsskyldighet uppstår. Det skulle i så fall kunna innebära effektiviseringsvinster för Sveriges del. Informationsutbytet kan innebära vissa komplikationer i förhållande till den svenska offentlighetsprincipen och dataskyddsfrågor, som behöver utredas vidare.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Det är viktigt att den europeiska vägtransportmarknaden fortsätter att integreras. Regeringen är därför preliminärt positivt inställd till de ändringar som föreslås. Bedömningen är att svensk lagstiftning utan större svårigheter eller kostnadskonsekvenser bör kunna anpassas till det nya regelverket. Konsekvenser av att inkludera vägstullsystem som inte kräver ombordsenhet behöver dock analyseras vidare liksom eventuella komplikationer kopplat till den svenska offentlighetsprincipen och dataskyddsfrågor i samband med informationsutbyte mellan medlemsstaterna.

Regeringen gör preliminärt bedömningen att borttagande av 24-månaderskravet är en förutsättning för att utvecklingen mot driftskompatibilitet mellan elektroniska vägtullsystem i hela unionen på sikt ska kunna realiseras. Samtidigt måste effekterna av förslaget för små och perifera medlemsstaters marknader beaktas. Det finns en risk att dessa marknader åtminstone inledningsvis inte blir tillräckligt intressanta för betalningsförmedlare varför åtgärder för att öka dessa marknaders attraktionskraft eventuellt kan övervägas. Under tiden kan svenska fordon dra nytta av den driftskompatibilitet som förväntas uppstå i Centraleuropa vilket är bättre än ingen driftskompatibilitet alls.

Regeringen anser att upprättande av ett automatiskt system för utbyte av information mellan medlemsländerna gällande betalningsskyldiga som inte betalat sin vägtull är ett bra initiativ. För Sveriges del skulle de positiva effekterna dock vara betydligt större om utbytet av uppgifter skedde redan i samband med att betalningsskyldigheten inträffar.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är för närvarande inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är för närvarande inte kända.

Nedan redovisas de preliminära synpunkter som har inkommit från remissinstanserna. Dessa kan dock komma att ändras i det slutliga remissvar som ska levereras senast 31 augusti 2017.

Samarbetsorganisationen Transportföretagen stöder i sak förslaget som skulle kunna medföra stora förenklingar och besparingar för transportsektorns företag.

Bil Sweden menar att full kompatibilitet mellan de olika vägtullssystemen krävs för att uppnå en fullt konkurrensrättvis och homogen godstransportnäring inom gemenskapen. Det är extra viktigt att detta görs i full harmoni med dataskyddsförordningen EU/2016/679.

Den svenska stålindustrins branschorganisation, Jernkontoret, anser att det är självklart att det ska ställas krav på samordning av olika europeiska system för vägavgifter så att interoperabilitet kan säkerställas. Det är inte rimligt att olika medlemsstater, och till och med olika regioner inom ett och samma land, har system som inte är driftskompatibla.

Näringslivets Transportråd instämmer med de preliminära synpunkterna som Jernkontoret lämnat på EU:s mobilitetspaket.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslaget, liksom för det befintliga direktivet (2004/52/EG), är artikel 91 i fördraget. Denna artikel utgör den rättsliga grunden för att anta EU-lagstiftning för en gemensam transportpolitik. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet, i medbestämmande med Europa-parlamentet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Förslaget är enligt kommissionen förenligt med subsidiaritetsprincipen eftersom otillfredsställande organisation av marknaden för uttag av elektroniska vägtullar i en medlemsstat kommer att få negativa följder för väganvändare som är registrerade i andra medlemsstater och vice versa. Enskilda medlemsstater har inte incitament att förändra något såvida inte medborgarnas och näringslivets intressen i övriga EU beaktas. Detta kan bara uppnås genom åtgärder på EU-nivå. När det gäller gränsöverskridande indrivning av vägtullar har en renodlad mellanstatlig strategi visat sina begränsningar, med endast ett fåtal undertecknade bilaterala avtal mellan medlemsstater. Endast EU kan införa ett effektivt system för informationsutbyte om dem som underlåter att betala vägtullar i alla medlemsstater. Regeringen delar kommissionens bedömning när det gäller förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen.

Enligt kommissionen hanteras de identifierade problemen bäst på EU-nivå. Initiativet bidrar endast till uppnående av målen. I stället för att göra tillämpningen av vägavgifter obligatorisk samordnar och underlättar det åtgärder på nationell nivå. Kostnaderna för medlemsstater, företag och medborgare är begränsade i förhållande till de potentiella fördelarna. Initiativet går följaktligen inte utöver vad som är nödvändigt för att lösa de konstaterade problemen och uppnå målen. Regeringen delar den bedömningen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget presenterades av kommissionen den 31 maj 2017 vid ett inledande möte i rådsarbetsgruppen för landstransporter. Förslaget har remitterats och remissvaren ska ha inkommit till Näringsdepartementet den 31 augusti 2017. Remissinstanserna erbjöds möjlighet att inkomma med preliminära synpunkter på förslaget senast 16 juni. De preliminära synpunkter som inkommit redovisas under avsnitt 2.4.

Behandlingen i rådet väntas fortsätta under hösten 2017.

4.2 Fackuttryck / termer

Driftskompatibilitet innebär i detta sammanhang att de elektroniska vägtullsystemen i unionen ska vara kompatibla med varandra så att en betalningsförmedlars fordonsutrustning ska fungera i alla unionens elektroniska vägtullar. Eller, om fordonsutrustning inte behövs, ska väganvändare kunna betala vägtullar på hela unionens vägnät genom att teckna ett enda abonnemangskontrakt med en valfri betalningsförmedlare.

EETS-betalningsförmedlare definieras i förslaget till omarbetat EFC-direktiv som en enhet som genom ett kontrakt beviljar en EETS-användare tillgång till EETS och som är registrerad i den medlemsstat där betalningsförmedlaren är etablerad.