

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2013-09-23

Närvarande: F.d. justitierådet Leif Thorsson samt justitieråden Gudmund Toijer och Olle Stenman.

Infrastrukturavgifter på väg och elektroniska vägtullssystem

Enligt en lagrådsremiss den 12 september 2013 (Näringsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om infrastrukturavgifter på väg,
2. lag om elektroniska vägtullssystem,
3. lag om ändring i väglagen (1971:948),
4. lag om ändring i lagen (1990:313) om Europaråds- och OECD-konventionen om ömsesidig handräckning i skatteärenden,
5. lag om ändring i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.,
6. lag om ändring i lagen (2001:558) om vägtrafikregister,
7. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),
8. lag om ändring i kameraövervakningslagen (2013:460).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Gunilla Svedberg.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om infrastrukturavgifter på väg

Förslaget genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/62/EG om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer, senast ändrat genom direktiv 2011/76/EU, det s.k. Eurovinjettdirektivet, i de delar som rör vägtullar i form av infrastrukturavgifter. Lagen gäller dels sådana avgifter på allmänna vägar utom färjor, dels sådana avgifter för tunga godsfordon på enskilda vägar som ingår i TEN-T-vägnätet eller är motorvägar. Genom att äldre infrastrukturer som t.ex. Svinesundsförbindelsen och Öresundsbron delvis utesluts blir reglerna i praktiken till en början främst tillämpliga på de nya broarna över Motalaviken och Sundsvallsfjärden.

5 §

Första stycket i paragrafen handlar om de kostnader som ska beaktas vid beräkning av infrastrukturavgifter på allmänna vägar utom färjor. De totala avgiftsintäkterna får, enligt första meningen, inte överstiga kostnaderna för uppförande och utveckling av det vägvagnsnitt som avgifterna avser samt för uppförande, underhåll, drift och utveckling av tillhörande avgiftssystem. Efter vad som anges i andra meningen är det endast ”kostnader som har finansierats med lån som ska återbetalas med infrastrukturavgifter [som] ska ingå i kostnadsunderlaget”.

Ordalydelsen ger vid handen att det bara är kostnader som har finansierats med den angivna typen av lån som får tas in i kostnadsunderlaget oavsett vad kostnaden avser. Det skulle i så fall betyda att ingen annan typ av finansiering får räknas in i underlaget.

Vid föredragningen inför Lagrådet har dock upplysts att det ska vara möjligt att ta hänsyn till kostnader av det slag som anges i första meningen också då de finansieras direkt med intäkter från infrastrukturavgifter. Detta bör återspeglas i lagtexten.

Andra meningen bör därför ges följande lydelse: ”Endast kostnader som har finansierats med lån som ska återbetalas med infrastrukturavgifter och kostnader som ska finansieras direkt med intäkter från infrastrukturavgifter ska ingå i kostnadsunderlaget.”

5 och 9 §§

Bestämmelserna i 5 § tredje stycket och 9 § har karaktären av övergångsbestämmelser och borde normalt ha placerats som sådana. Vid föredragningen har emellertid upplysts att bestämmelserna förutses komma att vara tillämpliga under lång tid, och Lagrådet har därför ingen invändning mot att de placeras så som föreslagits.

7 §

När infrastrukturavgifter ska bestämmas för en enskild väg av vägens ägare, får enligt förslaget även ”rimlig avkastning på kapital och en rimlig vinstmarginal” ingå i kostnadsunderlaget. En motsvarande bestämmelse saknas för allmänna vägar. I direktivet anges att ”[d]e viktade genomsnittliga infrastrukturavgifterna får också omfatta avkastning på kapital och/eller en vinstmarginal grundad på marknadsvillkor” (artikel 7b); något undantag görs inte för allmänna vägar.

Vad som avses med en ”rimlig” avkastning och vinstmarginal har inte kommenterats närmare, annat än att det i författningskommentaren sägs att avkastning och vinstmarginal ska vara ”rimlig mot bakgrund av marknadsförhållandena”. Även om det är otillfredsställande att

någon närmare anvisning inte kan ges, bl.a. med tanke på att avgifterna för vissa aktörer kan komma att uppgå till stora belopp, är det svårt att se hur någon närmare precisering ska kunna göras i föreskriftsform.

10 §

Enligt förevarande paragraf ska, i anslutning till artikel 7g i direktivet, infrastrukturavgifterna för tunga godsfordon på vägar som ingår i TEN-T-vägnätet eller är motorvägar differentieras i enlighet med fordonens EURO-utsläppsklass, så att ett fordon med miljövänligare motor påförs en lägre avgift än ett med en mindre miljövänlig. Från bestämmelsen görs vissa undantag, bl.a. för situationen att en sådan differentiering skulle leda till att de mest förorenande fordonen väljer en annan väg med negativa konsekvenser för trafiksäkerhet och folkhälsa. Regeringen gör bedömningen att detta undantag kan åberopas för den nya bron över Sundsvallsfjärden (bron vid Motala omfattas inte av bestämmelsen eftersom den inte ingår i TEN-T-vägnätet och inte utformas som motorväg).

I övrigt är alltså differentieringen på grundval av fordonens EURO-utsläppsklasser obligatorisk. Emellertid har regeringen ansett att de nya avgifterna måste utformas just som avgifter för att inte riskera att bli bedömda som skatter, eftersom regleringen av avgifterna i så fall måste i sin helhet ske genom lag. En differentiering av avgifterna i styrande syfte leder, även enligt Lagrådets mening, i allmänhet till att pålagan bedöms vara en skatt (jfr SOU 2012:60 s.132 f.), oavsett vilken typ av allmän väg det är frågan om. Slutsatsen blir då att differentierade infrastrukturavgifter som inte är kostnadsbaserade på det sätt som anges i t.ex. 6 eller 8 § inte kan införas på allmänna vägar utan bara på enskilda. Genom strävan att undvika att pålagan betraktas som en skatt tvingas man att avstå från ett styrmedel som i enlig-

het med tankarna bakom direktivet skulle uppmuntra användningen av vägvänliga och mindre förorenande fordon (skäl 7). Grunden för att välja avgiftslösningen bör utvecklas närmare i det fortsatta beredningsarbetet.

14 §

Paragrafen reglerar de underrättelser som staten ska lämna till Europeiska kommissionen enligt Eurovinjettdirektivet. Avsikten synes emellertid inte vara – i vart fall inte bara eller i första hand – att i lagen reglera skyldigheten att underrätta kommissionen i och för sig. Syftet är i stället att möjliggöra en reglering på förordningsnivå som innebär att även enskilda rättssubjekt som tar ut avgifter för enskilda vägar ska vara skyldiga att informera den ansvariga svenska myndigheten om att infrastrukturavgifter införs eller ändras. Detta ska i sin tur göra det möjligt för myndigheten att i enlighet med direktivet underrätta kommissionen om de infrastrukturavgifter som har tagits ut.

Mot den bakgrunden framstår en delegationsbestämmelse i lagen som mer ändamålsenlig. Den bör, mot bakgrund av vad som har upplysts om syftet, innefatta en rätt att lämna föreskrifter om skyldigheten att rapportera till både den svenska myndigheten och kommissionen.

Lagtekniskt synes det följdriktigt att ta in en kompletterande bestämmelse om delegation i den föreslagna 17 §, som handlar om bemyndiganden. Den paragrafen kan tillföras ett andra stycke av följande lydelse: "Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i fråga om vägar som ingår i TEN-T-vägnätet i Sverige eller som är motorvägar meddela föreskrifter om rapportering."

Detta innebär i fråga om det remitterade förslaget också att 14 § och rubriken närmast före den paragrafen bör utgå och de följande paragraferna numreras om.

Förslaget till lag om elektroniska vägtullssystem

Förslaget genomför Europeiska kommissionens beslut 2009/750/EG om definitionen av det europeiska systemet för elektroniska vägtullar och tekniska uppgifter för detta, det s.k. EETS-beslutet.

24 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om ett sådant förlikningsorgan som ska finnas enligt artiklarna 10 och 11 i EETS-beslutet. Förlikningsorganet ska medla mellan en betalningsförmedlare och en avgiftsupptagare. Det kan bli aktuellt i två situationer, dels om en överenskommelse om rätt för betalningsförmedlaren att verka i avgiftsupptagarens vägtullsområde inte kan nås, dels vid tvist om en sådan överenskommelse. Medling sker på begäran av endera parten eller av båda parterna.

I lagrådsremissen finns det en beskrivning av de allmänna regler som enligt svensk rätt gäller om medling och förlikning, bl.a. i rättegångsbalken. Inget sägs om att inrättandet av det särskilda förlikningsorganet ska påverka systemet för medling och förlikning i övrigt eller möjligheten att få tvisten löst av domstol. Några regeländringar i annan lagstiftning föreslås inte.

Detta får så förstås att införandet av ett särskilt förlikningsorgan inte ska ha någon direkt påverkan på de allmänna reglerna, och Lagrådet förordar inte något annat synsätt. Snarast är det fråga om en uppmaning till parterna att försöka lösa tvisten med hjälp av förliknings-

organet genom ett förfarande som är tänkt att vara förhållandevis snabbt och effektivt. Det understryks av EETS-beslutet och vad som där sägs om att en avgiftsupptagare eller betalningsförmedlare "bör" begära att förlikningsorganet ingriper i tvister som gäller parternas kontraktsförhållanden eller kontraktsförhandlingar (artikel 11.1).

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.