

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen

Diarienummer
Utr 2018/23
Datum
2018-04-20

Yttrande över Finansdepartementets promemoria En ny inriktning för beskattning av tung lastbilstrafik (Fi2018/011103/S2)

Sammanfattande synpunkter

Promemorian beskriver mycket kortfattat en inriktning för en eventuell kommande vägslitageskatt. I samband med att ett konkret förslag tas fram är det viktigt att det nogsamta konsekvensutreds.

Vad gäller beskattat vägnät menar Trafikanalys att det är rimligt att inkludera det föreslagna vägnätet där trafikintensiteten är större än 500 tunga fordon per dag. På sikt – i nästa utvecklingssteg – bör det övervägas om inte kommunala vägar och gator i tätorter som ansluter till det vägnät som beskattas också ska inkluderas.

Vad gäller skattenivåns geografiska differentiering menar Trafikanalys att det finns flera fördelar med en differentiering baserad på skillnad i faktiska externa kostnader och att den åtminstone bör innefatta landsbygd och tätort. På sikt bör också differentiering göras för ytterligare ett par standardtätorter med olika befolkningstäthet samt mellan norra och södra Sverige. Trafikanalys har svårt att hitta transportpolitiska argument för en differentiering utifrån tillgången på alternativ till vägtransporter.

Trafikanalys anser vidare att tunga lastbilar eller lastbils kombinationer från 12 ton och uppåt bör omfattas av skatten. Det finns både utmaningar och möjligheter med att inkludera lastbilar i intervallet 3,5 till 12 ton. Vad gäller differentiering på fordonstyp är det av kostnadsskäl rimligt som föreslås att differentiera på fordonsvikt, antal hjulaxlar, EURO-klass samt förekomst av draganordning, trots att det kommer att innebära att betalad skatt inte helt stämmer överens med orsakade kostnader.

En ändrad inriktning

Promemorian beskriver en ny inriktning dels gentemot dagens tidsbaserade avgift, dels relativt vad som beskrevs i vägslitageskatteutredningen vad gäller utformning. Den här föreslagna skatteinriktningen är distansbaserad och föreslås bl.a. gälla ett begränsat vägnät, differentieras mellan tätort och landsbygd samt inkludera inte bara fordon tyngre än 12 ton utan också fordon mellan 3,5 och 12 ton. Den föreslagna systemtekniska lösningen baseras på ett s.k. avläsningsförfarande där staten tar ett större ansvar och inte på ett system där transportörer har att "deklarerar" (med automatiserade lösningar) sin trafik, som föreslogs i vägslitageskatteutredningen. Skillnaderna får effekter både vad gäller kostnad och nytta för samhället som helhet och för berörda parter.

Den nya skatten och inriktningen syftar enligt promemorian bl.a. till att förmå lastbilstrafiken att betala för sina externa kostnader, i större utsträckning bidra till att finansiera infrastruktur, jämna ut konkurrensförhållandena mellan svensk och utländsk lastbilstrafik som kör i Sverige samt att tillse att även framtida lastbilstrafik kan betala för externa kostnader i form av slitage, buller och ev. trängsel, även då de kör på obeskattat ickefossilt bränsle.

Det är i promemorian otydligt beskrivet i vilken utsträckning den nya inriktningen beskriver och syftar till att införa transportpolitiskt motiverade styrande skatter eller finansierande skatter med viss styrande effekt.

Beskattat vägnät

Det begränsade statliga vägnät som föreslås omfattar europavägar, övriga riksvägar och primära länsvägar med en trafikintensitet som inte är för låg (>500 tunga fordon per dygn). Härtill ska smitvägar inkluderas. Det framgår också i promemorian att det nu föreslagna vägnätet kan komma att utvidgas med tiden.

Trafikanalys menar att det är rimligt att åtminstone inkludera det föreslagna vägnätet där trafikintensiteten är större än 500 tunga fordon per dag samt smitvägar. På sikt, till nästa utvecklingssteg, bör det övervägas om det inte är rimligt att också inkludera kommunala vägar och gator i tätorter som ansluter till det vägnät som beskattas, även om trafikintensiteten där är lägre. Det kan finnas två skäl till det; dels är antalet smitvägar i och kring tätorter stor, dels är de externa kostnaderna betydligt högre i tätorter och det är viktigt att ge incitament att minska dessa externa kostnader och på så sätt förbättra miljön. En utökning av detta slag påverkar däremot systemkostnad och kostnad för kontroll mm., vilket ska beaktas i den fortsatta beredningen.

Geografisk differentiering

I promemorian förslås en geografisk differentiering dels utifrån landsbygds- och tätortskörning, dels utifrån områden där det finns respektive saknas alternativ till vägtransporter.

Trafikanalys förordar en differentiering mellan landsbygd och tätort. Det finns dessutom på sikt behov av en differentiering mellan tätorter med olika befolkningstäthet.¹ Härtill bör det på sikt övervägas om det inte också ska differentieras så att skatten är lägre på landsbygd i Norrland än på landsbygd i övriga Sverige. Att kostnaden för buller och emissioner påverkas av befolkningstätheten i tätorter är klarlagt. Att kostnaden för emissioner av luftföroreningar i norra Sverige är betydligt lägre än i sydligare delar av Sverige finns det också studier som visar.

¹ En sådan uppdelning skulle kunna vara mellan tätbefolkad tätort, medelbefolkad tätort, glest befolkad tätort och mycket glest befolkad tätort.

I den fortsatta beredningen är det viktigt att beakta vad som framgår i förslag till nytt Eurovinjettdirektiv och kommande förhandlingsutfall. I förslaget finns det schablonvärden när det gäller externalitetsavgift på vägar baserad på befolkningstäthet och en uppdelning görs då mellan vägar i tätort (urban) och interurbana vägar (suburban). Baserat på bättre kunskap kan det finnas möjlighet till en mer detaljerad differentiering. Enligt förslaget till nytt Eurovinjettdirektiv ges också möjlighet att bara ta betalt för miljökostnaden där den är över genomsnittet. Det innebär att det på den grunden finns möjlighet att ta ut en lägre skatt för emissioner i norra Sverige än i övriga landet.

Vad gäller trängsel finns det också en schablonregel som bygger på begreppen storstadsväg (med >250 000 invånare i staden) respektive icke storstadsväg. Men med ett väl underbyggt kunskapsunderlag som påvisar trängsel ska en trängselkomponent kunna införas också på andra platser. I det här sammanhanget kan det vara värt att påpeka att externa effekter i tätorter även framöver kan hanteras också med det system av trängselskatt vi har i Sverige i dag. Trängselskatt kan komplettera en avståndsbaserad skatt.

Vad gäller en differentiering utifrån tillgången på alternativ till vägtransporter för att bibehålla låga transportkostnader, menar Trafikanalys att det inte direkt finns transportpolitiska motiv till en sådan differentiering. De transportpolitiska principerna lyfter snarare fram likabehandling av trafikslagen och konkurrens mellan transportalternativ. En differentiering baserad på tillgång till alternativa trafikslag skulle också medföra problem i hur och av vem det skulle bestämmas var det finns tillgång till alternativ. Det är enligt Trafikanalys uppfattning inte heller självklart att det är förenligt med relevant EU-regelverk (Eurovinjettdirektivet) med en differentiering utifrån tillgången på alternativ till vägtransporter.

Trafikanalys menar sammanfattningsvis att det finns flera fördelar med en geografisk differentiering baserad på skillnad i faktiska externa kostnader och att den åtminstone bör innefatta landsbygd och tätort. På sikt – i nästa utvecklingssteg – bör en differentiering mellan ett par standardtätorter med olika befolkningstäthet samt mellan norra och södra Sverige också övervägas och eventuellt införas. En differentiering av denna art bör inte nämnvärt påverka systemkostnaden.

Beskattade fordon och differentiering på fordonstyp

I promemorian föreslås att lastbilar över 3,5 ton ska vara skattepliktiga (med vissa undantag) och differentieringen på fordonstyp bör ske utifrån fasta fordonsegenskaper som avspeglar vägslitage. Med dagens europeiska lagstiftning är det möjligt att hålla lastbilar under 12 ton utanför vägslitageskattesystemet. Förslaget till nytt Eurovinjettdirektiv skulle däremot innebära att det blir obligatoriskt att inkludera lastbilar ner till 3,5 ton.

Trafikanalys menar att det inte är självklart att fördelarna överväger de problem som kan uppstå om alla tunga lastbilar tyngre än 3,5 ton redan nu omfattas av skatten. De lättare tunga lastbilarna medför i stort sett inget vägslitage, men genererar i och för sig externa kostnader i form av emissioner, buller och olyckor som behöver internaliseras. Detta gäller framförallt i tätorter, där en mycket stor andel av lastbilarna i detta viktspann används. Om lastbilar mellan 3,5 och 12 ton inkluderas i beskattningen finns däremot en risk för

överflyttning till mindre distributionsbilar ($\leq 3,5$ ton), vilket kan leda till att fler (men mindre) distributionsfordon nyttjas. Det skulle kunna leda till sämre effektivitet både logistiskt och miljömässigt. Vi kan redan idag se en sådan utveckling, sannolikt kopplat till det enklare regelverk och lägre krav på chaufförer som gäller för trafik med mindre fordon. Den risk till överflyttning som kan ske från lastbilar tyngre än 12 ton till lastbilar lättare än 12 ton får anses som liten, och bör redan ha inträffat till följd av dagens nedre viktgräns om 12 ton för fordon som betalar vägskatt eller s.k. Eurovinjett. Lastbilar eller lastbils kombinationer lättare än 12 ton är mycket ovanliga för långväga transporter. Det ska också beaktas att en internalisering av de externa effekterna för lätta tunga lastbilar i tätort kan ske genom att införa miljözoner.

Vidare anser Trafikanalys att det är fullt rimligt att exkludera s.k. nyttofordon som ägs av myndigheter och kommuner från beskattning. Men veteranfordon, både de som används privat och de som nyttjas yrkesmässigt, bör i princip beskattas. De har betydligt sämre miljöegenskaper än nya fordon.

Vad gäller differentiering på fordonstyp är det av kostnadsskäl rimligt som föreslås att differentiera på fordonsvikt, antal hjulaxlar, EURO-klass samt förekomst av draganordning. Systemkostnaden för att differentiera efter för stunden verkliga fordonsegenskaper (dvs. vikt och val av släp mm) skulle bli betydligt högre. Skatten är i promemorian tänkt att baseras på fordonets eller fordonskombinationens högsta tillåtna vikt (och beräknade axeltryck), vilket i praktiken innebär att skatten blir förhållandevis schablonmässig men ändå har en tydlig koppling till de externa kostnader som kan förväntas av fordonets framdrift. Det kommer att ge relevanta incitament för styrning mot minskade externa effekter på ett flertal sätt. I kommande beredning och utredning i frågan är det av stor vikt att på ett klokt sätt bestämma skattesatser för olika fordon så det inte uppstår oväntade och inte önskvärda effekter på externa kostnader till följd av kommande utveckling av fordon och fordonskonfiguration.

Om Eurovinjettdirektivet ändras på det sätt som föreslagits ska infrastrukturkomponenten på lite sikt differentieras utifrån koldioxidutsläpp och i promemorian anges det också att någon differentiering utifrån EURO-klass då inte ska göras. Trafikanalys är principiellt positiva till en differentiering utifrån utsläpp av koldioxid eftersom det kan ge viktiga incitament till lägre koldioxidutsläpp. Då det inte är klarlagt vilka konsekvenser en sådan differentiering kan komma att få vad gäller kostnadsökningar för olika typer av transporter och för branscher, bör det dock först närmare utredas. Ur ett transportpolitiskt perspektiv är det tveksamt att under överskådlig tid frångå EURO-klassindelningen vid uttag av vägavgifter och Trafikanalys tolkar dessutom att det förslag kommissionen har lagt inkluderar möjligheten till EURO-klassindelning, om än med en komponent som blir allt mindre i takt med att fordonsflottan moderniseras.

Konsekvensbedömning, fortsatt beredning och vikten av att ett robust beslutsunderlag finns framtaget innan slutgiltigt beslut om en ny skatt fattas

Av förståeliga skäl har endast en mycket övergripande konsekvensbedömning kunnat genomföras av förslag på ny inriktning för beskattning av tung trafik. I en fortsatt beredning och utredning är det därför av största vikt att redovisa bl.a. föreslagna skattesatser för angivna fordonskombinationer, vilket vägnät som avses och hur det kommer att utvidgas med

tiden. Utan den grundläggande informationen går det inte att genomföra en konsekvensbedömning som kan visa hur relevanta parter påverkas och vad effekterna för samhället som helhet kan förväntas bli.

En utgångspunkt för en sådan analys kan vara det som anges i promemorian kring att transportpolitiskt motiverade skatter och avgifter som tas ut av trafiken bör motsvara trafikens samhällsekonomiska marginalkostnader och bidra till att de transportpolitiska målen uppnås. Baserat på nuvarande kunskap om lastbilstrafikens så kallade internalisering (dvs hur skatter och avgifter förhåller sig till marginalkostnader) kan det utifrån Trafikanalys senaste sammanställning² beräknas att exempelvis en 62 tons lastbil med släp på landsbygden bör betala 80 öre per kilometer för att tillsammans med befintlig energi- och koldioxidskatt helt internalisera de externa kostnaderna. Motsvarande betalning för att uppnå full internalisering för samma lastbil med släp i tätort³ är 2,40 kronor per kilometer. Vad gäller en 26 tons lastbil utan släp är 40 öre per kilometer på landsbygd respektive 1,10 kronor per kilometer i tätort vad som skulle behövas för att internalisera de externa kostnaderna.

Med utgångspunkt i ovanstående nivåer som behövs för att internalisera den tunga trafikens externa kostnader skulle det överslagsmässigt kunna gå att beräkna påverkan på trafikarbete, förändring i externa effekter och förändring i övriga relevanta faktorer. En förväntad skatteintäkt för den trafik som är aktuell på det föreslagna vägnätet kan också erhållas. Härtill ska kostnad för det tekniska system som föreslås och för de kontrollfunktioner som behövs beräknas. Med dagens värdering av koldioxid finns det en del som tyder på att kostnaden för samhället på kort sikt är större än den samhällsekonomiska nyttan en införd skatt medför (på det sätt som föreslås). Med en värdering som står i paritet med den högre ambition målet att minska utsläppen av koldioxid med 70 procent till 2030 relativt 2010 innebär, så kan dock bilden bli annorlunda. Med en högre värdering av koldioxid är det relevant att betala mer per lastbilskilometer för att uppnå full internalisering. Det kommer i sin tur resultera i större påverkan på, och mindre externa effekter av, tung lastbilstrafik på väg.

Att en höjning av beskattning av lastbilstrafik påverkar näringslivet måste beaktas. En kommande konsekvensbedömning har därför också att bl.a. analysera effekter för branscher och företag.

Inriktningspropositionen bör tydliggöra hur ett nytt skattesystem för tung trafik på väg ska se ut och i sin utformning bygga på och väga in resultat från analyser av konsekvenser för olika parter i samhället. En närmare konsekvensbeskrivning av förslag på skattesystem ska också redovisas i eller i anslutning till inriktningspropositionen.

² Trafikanalys Rapport 2018:7, Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader samt Trafikanalys PM 2018:1 Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader – bilagor. I den senare framgår bränsleskatter per fordonskilometer i tabell 1.2 i bilaga 1 och marginalkostnader per fordonskilometer i tabell 1.4 i bilaga 1.

³ Gäller tätort med en genomsnittlig befolkningstäthet och lokalisering som stor-Stockholm.

Övrigt

I vilken utsträckning den nya inriktningen också innefattar (ned) justeringar av befintliga skatter och avgifter i samma grad som den föreslagna distansbaserade skatten kommer att öka framgår inte tydligt. I promemorian framgår endast att eventuella justeringar av befintliga skatter och avgifter kommer att övervägas senare i beredningen. Implicit kan man dock anta att det finns en ambition att åtminstone internalisera lastbilstrafikens externa kostnader, vilket sannolikt skulle innebära att trafiken på det beskattade vägnätet kommer att få betala mer även med en borttagen Eurovinjettavgift. I det förslag till nytt Eurovinjettdirektiv som nu diskuteras föreslås minimiskattesatserna avseende fordonsskatt för tunga lastbilar fasas ut. Sänkta fordonsskatter i omvärlden kan bidra till att pressa ner motsvarande skatter också i Sverige för att undvika utflaggning av fordon. Det framgår också att det nu föreslagna begränsade vägnätet kan komma att utvidgas med tiden.

Trafikanalys menar att det i den kommande utredningen (och beredningen) explicit bör tydliggöras hur spelreglerna för framtiden ser ut. Tydliga och långsiktigt stabila regelverk och nivåer eller årliga förändringar av skatter och avgifter är viktigt för näringslivet. Och det gäller framförallt för branscher med stor andel transporter och transportrelaterade kostnader relativt övrig produktionskostnad.

I detta ärende har Brita Saxton varit beslutande och Anders Ljungberg föredragande.
Avdelningschef Gunnar Eriksson har deltagit i beredningen.



Brita Saxton
Generaldirektör