

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Stockholm 2018-04-26

Ref Fi2018/01103/S2

Remissyttrande angående Promemorian ”En ny inriktning för beskattning av tung lastbilstrafik”

Transportföretagen, som representerar drygt 10 300 företag inom transportsektorn och organiserar nio förbund med medlemsföretag inom samtliga trafikslag, inklusive de här relevanta Biltrafikens Arbetsgivarförbund och Transportindustriförbundet, har tagit del av Finansdepartementets remiss av rubricerade promemoria och har följande synpunkter.

Inledningsvis konstaterar Transportföretagen att promemorian endast är en övergripande skiss av vissa aspekter i ett nytt förslag till kilometerskatt för tung trafik. Eftersom ett antal mycket avgörande frågor inte besvaras i promemorian: skattenivåer, växling mot nuvarande beskattning, närmare omfattning av vägnätet etc. blir det omöjligt för Transportföretagen att övergripande ta ställning till ett skatteförslag som det här antydda. Vårt remissvar kan alltså inte uppfattas som ett positivt eller negativt ställningstagande till ett eventuellt införande av en kilometerskatt. För det krävs ett fullständigt förslag och en åtminstone någorlunda genomförd konsekvensanalys, något som alltså saknas i den nu remitterade promemorian. Transportföretagen väljer mot denna bakgrund endast att kommentera ett antal principer och föreslagna inriktningar som redovisas i promemorian.

Allmänt om inriktningen på beskattning av tunga fordon och infrastrukturen

Diskussionen om en infrastrukturbaserad beskattning av vägtrafiken har pågått under lång tid i Sverige. Som påpekas i promemorian fanns en kilometerskatt för tunga fordon 1974-1993, och sedan åtminstone 15 år har olika förslag till återinförande diskuterats. Principen, att betala för den infrastruktur man utnyttjar för sin transport är ju lika gammal som anläggande av vägar förekommit internationellt. Normalt har detta inneburit att man erlägger en avgift till den som tillhandahåller infrastrukturen via ett ”kund/leverantörsförhållande”. Avgifterna öronmärks därvid för underhåll och utbyggnad av infrastrukturen. Det kan noteras att denna princip används i Sverige för såväl sjöfarten (farleds-, lots- och hamnavgifter) som luftfarten (flyglednings- resp. landningsavgifter) och även järnvägens banavgifter, även om de handhas av statskassan, öronmärks i princip för användning i banverksamheten. Vid sidan av vissa finansierande broavgifter har dock sedan lång tid vägtrafikens infrastruktur skötts via beskattning



och utan direkt öronmärkning av intäkterna till den infrastruktur som de beskattade transporterna utnyttjat. Det gäller även för de på senare tid införda trängselskatterna för vägtrafik i storstäderna, vars intäkter går in till statskassan och som används bl.a. för bidrag till kollektivtrafikinvesteringar i samma område.

Den svenska modellen har således varit beskattning av fordon och bränsle, både som allmän finansieringskälla för staten och som ersättning för infrastrukturhållningen av vägnätet (vägslitage etc.). Under de senaste decennierna har dessutom tillkommit en politisk strävan att via sådan beskattning styra transportsektorn i en mer hållbar riktning genom beskattning av bl.a. koldioxidutsläpp och andra externa samhällsekonomiska kostnader som trafiken medför. Enligt den nu gällande principen bör *”skatter och avgifter som tas ut av trafiken, och som är transportpolitiskt motiverade, motsvara trafikens samhällsekonomiska marginalkostnader”* (s.7). Det är därvid att notera att den existerande allmänna, icke oväsentliga finansierande del av beskattningen alltså anses ligga vid sidan av denna princip eftersom dessa skatter inte är *”transportpolitiskt motiverade”*.

Eftersom Sveriges anslutning 1995 till EU inneburit att andelen transporter som utförs med utländska fordon, som vare sig betalar fordonsskatt eller (inte sällan) bränsleskatt i Sverige, ökade kraftigt infördes 1998 dessutom en tidsbaserad vägavgift för tung godstrafik som gäller för alla fordon, för svenska i form av en fast årlig avgift och för utländska i form av avgift per dag, vecka, månad eller år. Denna skatt motiverades då inte minst som viktig för att utjämna konkurrensförhållanden mellan svenska och utländska åkerier.

Det nu remitterade skisserade förslaget avser i huvudsak att ersätta den tidsbaserade vägavgiften med en avståndsbaserad infrastrukturens skatt. Motiven som anges är i huvudsak två: dels att den tidsbaserade avgiften är för *”trubbig”* som instrument för att internalisera externa kostnader som trafiken medför, dels att det fortsatt finns behov av ytterligare utjämna konkurrensvillkoren mellan svenska och utländska åkerier. Dessutom framgår det i promemorian att en avståndsbaserad skatt anses fördelaktig eftersom *”drivmedelsbeskattningen på sikt riskerar att generera lägre skatteintäkter allt eftersom bränslena och fordonsflottan anpassas efter uppsatta klimat- och miljömål”* (s.8).

Promemorian konstaterar att Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/62/EG om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer (Eurovinjettdirektivet) reglerar hur skatter och avgifter för bl.a. användandet av vägar får utformas inom EU och *”en svensk vägslitageskatt för tunga godsfordon får alltså bara införas på de i direktivet angivna villkoren”* (s.5). I promemorian lyfts däremot inte tillräckligt fram att avståndsbaserade vägavgifter enligt detta nu gällande direktiv gäller både infrastrukturfinansiering och externa kostnader. Direktivet rekommenderar även i Artikel 9 (2) att en del av inkomsten från vägavgifter bör användas till finansiering av infrastruktur som t.ex. säkra parkeringsplatser.

Mot denna bakgrund är det enligt Transportföretagen mycket förvånande att frågan om öronmärkning av inkomster inte alls tas upp i promemorian. Transportföretagen anser att bättre transparens skulle kunna uppnås om det tilltänkta avgiftssystemet inte rubricerades som skatt utan som avgift, vilket inte heller berörs i promemorian.

Transportföretagen anser att det finns skäl att undersöka hur en avståndsbaserad infrastrukturens skatt – eller snarare avgift – kan ingå bland framtida redskap för en effektiv och hållbar vägtransportsektor. En effekt av en tidsbaserad avgift kan ju vara att den styr mot att öka

antalet fordonskilometer under den tid man betalar för och därmed inte bidrar till ökad transporteffektivitet.

Ett ytterligare skäl för Transportföretagens syn är att EU för närvarande ser över det nämnda Eurovignettedirektivet. Om nuvarande förslag genomförs – något beslut är ännu en fattat – kommer hittillsvarande tidsbaserade avgifter för tunga fordon att fasas ut till 2023 inom hela EU. Eurovignetteförslaget innehåller både förslag på ytterligare krav på internaliseringsåtgärder i avgifterna och större möjligheter till skatteväxling.

Det bör särskilt understrykas att de transportpolitiskt motiverade skatterna har genomgått flera förändringar under de senaste åren, framför allt för att bidra till miljö- och klimatmålen. Transportföretagen vill särskilt peka på den nu av riksdagen beslutade kontinuerliga höjningen av dieselskatten i takt med BNP. Internaliseringen av externa miljöeffekter och klimatpåverkan sker alltså redan idag utan en tillkommande styrning genom en kilometerskatt.

Transportföretagen kan också här hänvisa till det av Kommissionen framlagda förslaget om ändringar i den del av Eurovinjettdirektivet som gäller fordonsskatt och motsvarande. Förslaget innebär att miniminivåerna sänks med motiveringen att en skatteväxling är nödvändig för att bevara industrins konkurrenskraft då möjligheterna till transport- och miljöpolitiskt betingade avgiftsökningar vidgas.

Transportföretagen anser att det finns fördelar ur konkurrenssynpunkt om alla aktörer så långt möjligt betalar på samma sätt för utnyttjandet av infrastrukturen i Sverige. Rätt utformad kan även kontroll av regelefterlevnad på marknaden (cabotage, kör/vilotider etc.) underlättas. Dock uppstår ju inte dessa utjämnings effekter om inte de nationella skatter som betalas enbart av svenska operatörer beaktas i ekvationen.

Transportföretagen anser mot denna bakgrund att det är just skatteväxlingsfrågan som är helt avgörande för att ta ställning till en avstånds-baserad beskattning. När den tidigare kilometerskatten avskaffades 1993 ersattes den, som även framgår av promemorian, av en punktskatt på dieselolja. Detta visar kopplingen, liksom de i promemorian påpekade förväntade minskade skatteintäkterna från fossila bränslen. Att införande av en kilometerskatt eller -avgift bör ske i en samlad reform tillsammans med kompenserande skattesänkningar för fordon- och bränsleskatter anser därför Transportföretagen vara den rimliga vägen framåt. Samtliga transportpolitiskt motiverade skatter och avgifter bör behandlas samtidigt för att sammantaget leda till en utformning av pålagor och incitament som verkligen leder till både konkurrenskraft, tillgänglighet och hållbarhet i transportsystemet.

Tyvärr saknas i promemorian denna inriktning. Dels konstateras att *”några exakta skattenivåer inte redovisas i promemorian, utan frågan om hur mycket vägslitageskatt som ska tas ut för bli föremål för senare politiska samtal”* (s.10). Dels omnämns endast växling med de tidsbaserade vägavgifterna. *”Eventuella justeringar i fråga om andra trafik- och fordonsrelaterade skatter eller avgifter kommer att övervägas senare vid den närmare utformningen av vägslitageskatten”* (s.9). Kopplingen till principen om samhällsekonomisk marginalkostnad för transportpolitiska pålagor nämns inte alls. Tvärtom konstateras att det finns *”ett stort behov av en skatt som tas ut för användning av vägarna oavsett fordonets drivkälla”* (s.8) – här verkar det finansierande motivet vara i fokus. Vilken nivå är det som skatten skall uppfylla? Är det skatteväxling som avses eller ett ökat skatteuttag?

Dessutom verkar stora förväntningar finnas på de klimat- och miljömässiga incitamenten av en kilometerskatt. T.ex. anförs att ”om det blir dyrare att transportera gods på väg kommer det att ske en viss överflyttning av godstransporter från väg till järnväg och sjöfart” och bedöms att ”skattentaget ger incitament att öka fyllnadsgraden i lastbilarna där detta är möjligt” (s.9). Här är styrningen i fokus och med tanke på att sådana styreffekter ofta överskattas och är komplicerade att uppnå antyder det att man är beredd att acceptera relativt stora kostnadshöjningar för vägtrafiken, sannolikt även långt över principen om samhällsekonomisk marginalkostnad. Det är ingenting som Transportföretagen kan ställa sig bakom.

Promemorian borde dessutom ha ägnat större uppmärksamhet åt administrativa kostnader och behovet av driftskompatibilitet inom EU vad gäller elektroniska debiteringssystem. Driftskompatibla system och ombord-enheter kan förenkla och förbilliga genomförandet av ett debiteringssystem för brukare. Detta är enligt Transportföretagens mening en viktig praktisk aspekt på ett kommande avgifts- eller skattesystem som tyvärr inte alls har beaktats i promemorian. Det är centralt att systemet utformas så att ökade administrativa bördor minimeras för brukarna, näringslivet. I annat fall kan en oönskad effekt bli att ytterligare svenska åkerier väljer att avveckla sin verksamhet vilket skulle kunna förvärra kapacitetsbristen på marknaden. Både kostnader för teknik och administration av en skatt eller avgift bör därför begränsas så långt det absolut är möjligt.

Sammanfattningsvis är Transportföretagen oroade över att promemorian lämnar så viktiga delar av principerna för en ny kilometerskatt eller avgift obesvarade eller oklara. Vilka finansieringsbehov och transportpolitiska styrsmål avses denna övergripande att bidra till? Det är först när samtliga skatter och avgifter som påverkar den tunga vägtrafiken behandlas samlat som det går att besvara om och på vilket sätt en ny avståndsbaserad skatt/avgift kan vara acceptabel för näringslivet och transportbranschens företag och om den verkligen kan bidra till uppfyllande av de transportpolitiska målen. Att ge grönt ljus för en ny oklart motiverad skatt med okända administrativa kostnader som riskerar att läggas ovanpå existerande skatter och avgifter är inte görligt med detta underlag.

Synpunkter på inriktningen av skattens omfattning och på konsekvensanalysen

Även vad gäller vilka vägar som avses omfattas av skatten är promemorian mycket otydlig. Å ena sidan sägs att lastbilstrafiken använder stora delar av vägnätet och ger upphov till kostnader för slitage och för utsläpp. Å andra sidan förs ett enligt Transportföretagen korrekt resonemang om att hänsyn måste tas till Sveriges långa transportavstånd. Därför dras i promemorian slutsatsen att ”det finns skäl att, åtminstone inledningsvis, begränsa skatten till ett mindre vägnät som företrädesvis består av vägar med en hög trafikintensitet” (s.11). Kopplingen till principerna ovan gör detta yttrande svårtolkat. Avses t.ex. att skatten ”inledningsvis” skall gälla på de största vägarna, men sedan, i takt med ökade finansieringsbehov och/eller att de önskade överföringseffekterna uteblivit, höjas och vidgas till hela vägnätet? Vilket läge är det i så fall som har remitterats?

Ur Transportföretagens synpunkt vore det rimliga att en tänkt kilometeravgift, efter en skatteväxling mot befintliga nationella skatter och avgifter, omfattar de huvudsakliga transportkorridorerna (Europavägar/TEN-T) där den internationella trafiken är störst och där kontrollsystemen kan göras mest effektiva. Vissa avsteg för att undvika smitvägar kan därvid behövas, och ett fungerande digitalt kontrollsystem är en förutsättning. Intäkterna från en sådan

avståndsbaserad avgift, som bör bygga på samma principer som EU:s Eurovignettedirektiv vad gäller internalisering etc., bör enligt Transportföretagens mening öronmärkas för åtgärder i samma vägnät.

På samma sätt torde en nedre viktgräns på 3,5 ton vara rimlig med tanke på EU:s troliga kommande riktlinjer. Man måste dock samtidigt ta i beaktande att elfordon generellt är tyngre än konventionella fordon, samtidigt som dessa inte har några lokala utsläpp och därmed inte bidrar till en ökad miljökostnad i form av försämrad luftkvalitet, buller etc. Mindre transportfordon som använder förbränningsmotorer idag och då ligger under gränsen för 3,5 ton passerar ofta snabbt den gränsen vid batteridrift. Ett införande av en gräns för avståndsbaserad vägslitageavgift på 3,5 ton kan då tyvärr av kostnadsskäl fördröja införandet av batteridrivna distributionsfordon då dessa riskerar att beskattas hårdare än liknande fordon med förbränningsmotor. Ett undantag för eldrivna fordon bör därför övervägas. I varje fall bör rimligtvis de sammantagna effekterna av differentieringen av vägavgiften inte tillåtas motverka utvecklingen av klimat- och miljösmarta fordon.

Beträffande de närmare förslagen till olika differentieringskriterier i promemorian har Transportföretagen följande synpunkter.

Det finns givetvis en logik i att differentiera vägavgiften utifrån möjlig vikt med tanke på kopplingen till vägslitage etc. Transportföretagen vill dock varna för att detta kan påverka intresset för längre och tyngre fordon. Aktörer kan komma att undvika investeringar i fordon att ”växa i” vilket i sin tur kan leda till att fler fordon införskaffas om man behöver utöka kapaciteten. Att investera i en dragbil med möjlighet att hänga på en extra trailer får inte bli så dyrt att man i stället investerar i två mindre fordon. Utifrån energieffektivitet, miljöprestanda och trängsel är det bättre med färre och större fordon än fler och mindre och det finns även här en risk att en framtida beskattning kan slå fel om inte de totala effekterna beaktas vid differentiering.

Beträffande geografisk differentiering av en eventuell kilometerbaserad vägavgift anser Transportföretagen att denna är central för acceptansen av avgiften. Det är således högst rimligt att skilja på tätorter och glesbygd med tanke på de stora skillnaderna beträffande samhällsekonomisk marginalkostnad mellan dem. Dock bör noteras att flera svenska städer redan har infört trängselskatter, vilket måste beaktas vid utformningen i tätort.

Diskussionen om differentiering vad gäller tillgång till alternativa trafikslag är svårbegriplig, inte minst mot bakgrund att tung vägtrafik i stor utsträckning kommer att ha övergått till fossilfria bränslen inom ett drygt decennium, och att överföringspotentialen allmänt, som tidigare nämnts, ofta överskattas. Att man idag inte använder t.ex. järnväg beror mer på tillgänglighet samt ledtids- och kvalitetsbrister än kostnader. Andra stödformer kopplade till terminaler eller fokuserade på kvalitetsfaktorer i godstransportsystemet kommer därför sannolikt få betydligt större betydelse för ökad intermodalitet än differentiering av en vägavgift.

Att differentiera vägavgiften efter Euroklass på fordonen förefaller enligt Transportföretagen däremot vara rimligt.

Differentiering av fordon efter koldioxidutsläpp är också rimligt, särskilt som EU med stor sannolikhet kommer att ha fastställda CO₂-riktlinjer för tunga fordon inom de närmaste åren. Transportföretagen vill dock varna för att denna differentiering enbart kan komma att baseras på det utsläpp som kommer redovisats i det s.k. Vecto-verktyget som tagits fram inom EU. Där tar

man inte hänsyn till vilket bränsle fordonet kan köras på. I Sverige finns idag en utbredd användning av biobränsle, vilket allmänt bedöms få avgörande betydelse för uppfyllandet av riksdagens klimatmål. Om en framtida vägavgift ska baseras på CO2 behöver man därför på något sätt även premiera biobränslen som alternativ till fossila bränslen. En differentiering som väger in energieffektivitet kan också övervägas, men även här finns fallgropar, t.ex. att fordon med vissa biobränslen har lägre energieffektivitet men samtidigt bidrar till uppfyllande av klimat- och miljömål.

Beträffande det avsnitt där promemorian ger en konsekvensanalys väljer Transportföretagen att inte lämna några kommentarer. Med tanke på alla oklarheter om även centrala frågor som motiv, skatt/avgift, nivå, omfattning m.m. i promemorian blir inte den analys som redovisats ”*på en övergripande nivå*” (s.17) särskilt seriös och eventuella synpunkter därmed förhållandevis meningslösa.

Med vänlig hälsning



Näringspolitisk chef
Transportföretagen