

PM Rotel VII (Dnr KS 2018/456)

En ny riktning för beskattning av tung lastbilstrafik

Remiss från Finansdepartementet

Remisstid den 27 april 2018

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs under Mina synpunkter i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Daniel Helldén anför följande.

Ärendet

Tunga fordon sliter mycket på vägnätet och därför föreslås att dessa betalar en extra skatt. Idag finns en tidsbaserad avgift som omfattar fordonsekipage över 12 ton.

Regeringen överväger nu att ändra detta system till ett avståndsbaserat och att inkludera samtliga tunga fordon, dvs. fordon tyngre än 3,5 ton.

Promemorian ”En ny inriktning för beskattning av tung lastbilstrafik” föreslår att vägslitageskatten bör omfatta vägkategorierna europavägar, övriga riksvägar och primära länsvägar (totalt ca 26 500 kilometer). Delar av vägnätet som har en alltför låg trafikintensitet avseende tung trafik föreslås också undantas från beskattning, då övervakningskostnaderna skulle öka starkt.

Promemorian föreslår att skatten skulle kunna differentieras geografiskt eller att skatten blir högre i de områden där det finns alternativa transportmöjligheter med järnväg eller sjöfart.

Finansdepartementet har remitterat promemorian till staden för yttrande.

Beredning

Ärendet har remitterats till Stadsledningskontoret, Miljö- och hälsoskyddsnämnden och Trafiknämnden. Miljöförvaltningen och Trafikkontoret har svarat med var sitt kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret ser positivt på möjligheten att minska utsläppen från tung lastbilstrafik. Stadsledningskontoret saknar dock i promemorian en analys av vilka konsekvenser den ändrade inriktningen får och anser att dessa frågor bör utredas vidare. Det gäller bland annat frågor om hur den ändrade inriktningen och eventuella förändring av till exempel fordons- och drivmedelsskatter kan genomföras utan att incitamentet att gå över till bränslesnåla och/eller fossilfria drivmedel minskar.

Miljöförvaltningen konstaterar att det anges flera syften med den föreslagna skatten, exempelvis att få rättvisare konkurrens mellan svenska och utländska tunga

lastbilar, att bidra till finansiering av infrastruktur, att upprätthålla skatteintäkter, att minska vägslitage och att minska klimatutsläpp. Förvaltningen anser att förslaget riskerar att motverka vissa av dessa syften, främst syftena om att minska vägslitage och klimatutsläpp.

Trafikkontoret välkomnar promemorians övergripande anslag att skatten till delar ska vara miljöstyrande, men ser inga konkreta förslag som verkar i denna riktning. Tvärtom riskerar flera av förslagen om differentiering att bli kontraproduktiva och istället öka utsläppen. Miljöstyrande åtgärder bör enligt kontoret syfta till att optimera rutter för att undvika tomkörningar optimera transporteffektiva fordonskombinationer flytta gods till mer miljövänliga transportslag byta till förnybara drivmedel.

Mina synpunkter

Stockholms stad instämmer i Finansdepartementets promemorias bedömning att en avståndsbaserad skatt är mer verkningsfull än nuvarande tidsbaserade avgift och stödjer regeringens strävan att använda beskattningen som ett instrument för tunga fordon, då dessa i hög grad sliter på vägnätet samt för att skapa ordning och reda i transportbranschen.

Förslaget är en inriktningsproposition och det är ännu för tidigt att bedöma effekterna. Rätt utformat kan vägslitageskatten ge bättre förutsättningar för transportbranschen, få en positiv betydelse för överflyttningen av gods från väg till järnväg och sjöfart och därmed bidra i omställningen till en fossilfri vägtrafik. Det är i detta avseende angeläget att det slutliga förslaget hanterar riskerna med eventuellt förändrade resrutter. Då syftet är att minska vägslitaget bör skatten utformas så att den är proportionell mot detta, vilket framför allt är relaterat till axeltryck. I detta avseende kan förslaget behöva ses över.

Förslagets utformning begränsas idag av det som möjliggörs av eurovinjettdirektivet som i dagsläget saknar CO₂-komponent. Däremot finns möjlighet att differentiera utifrån utsläppsklasser, vilket även ingår i förslaget. Klimatfrågan kommer dock att kräva ytterligare åtgärder såsom förändrad koldioxidskatt, byte till förnybara drivmedel samt ytterligare åtgärder för att flytta gods till mer miljövänliga transportslag.

Promemorian föreslår att vägslitageskatten bör omfatta europavägar, övriga riksvägar och primära länsvägar med undantag av vissa delar av detta vägnät. Vi delar inriktningen, men det är först i och med ett konkret förslag som staden har möjlighet att fullt ut ta ställning. Hur förslaget kan differentieras geografiskt eller hur skatten justeras högre i områden där det finns alternativa transportmöjligheter med järnväg eller sjöfart behöver konkretiseras ytterligare.

Även kommunala vägar påverkas av slitaget från tunga transporter och i den utsträckning ett förslag framöver även kommer att omfatta kommunala vägnätet förväntar sig Stockholms stad att motsvarande intäkter då tillfallr kommunerna.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs under Mina synpunkter i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 19 april 2018

DANIEL HELLDÉN

Bilaga

Remissen

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Tunga fordon sliter mycket på vägnätet och därför föreslås att dessa betalar en extra skatt. Idag finns en tidsbaserad avgift som omfattar fordonsekipage över 12 ton.

Regeringen överväger nu att ändra detta system till ett avståndsbaserat och att inkludera samtliga tunga fordon, dvs. fordon tyngre än 3,5 ton.

Promemorian ”En ny inriktning för beskattning av tung lastbilstrafik” föreslår att vägslitageskatten bör omfatta vägkategorierna europavägar, övriga riksvägar och primära länsvägar (totalt ca 26 500 kilometer). Delar av vägnätet som har en alltför låg trafikintensitet avseende tung trafik föreslås också undantas från beskattning, då övervakningskostnaderna skulle öka starkt.

Promemorian föreslår att skatten skulle kunna differentieras geografiskt eller att skatten blir högre i de områden där det finns alternativa transportmöjligheter med järnväg eller sjöfart.

Beredning

Ärendet har remitterats till Stadsledningskontoret, Miljö- och hälsoskyddsnämnden och Trafiknämnden. Miljöförvaltningen och Trafikkontoret har svarat med var sitt kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 9 april 2018 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholms stad har som mål att Stockholm ska vara fossilfritt år 2040.

Stadsledningskontoret ser positivt på möjligheten att minska utsläppen från tung lastbilstrafik. Stadsledningskontoret saknar dock i promemorian en analys av vilka konsekvenser den ändrade inriktningen får och anser att dessa frågor bör utredas vidare. Det gäller bl.a. frågor om hur den ändrade inriktningen och eventuella förändring av t.ex. fordons- och drivmedelsskatter kan genomföras utan att incitamentet att gå över till bränslesnåla och/eller fossilfria drivmedel minskar.

Stadsledningskontoret anser att ett förtydligande behöver göras vad som avses med att det ska ske en differentiering avseende områden där det saknas alternativ till vägtransport. I Stockholmsregionen sker många korta transporter med tung lastbil på grund av att andra alternativ saknas. Stadsledningskontoret vill därmed poängtera att denna problematik inte enbart finns i glesbygd utan i högsta grad även gäller i tätort.

Promemorian föreslår att vägslitageskatten bör omfatta vägkategorierna europavägar, övriga riksvägar och primära länsvägar (totalt cirka 26 500 kilometer). Enligt förslaget från Vägslitageskattekommittén skulle skatten omfatta alla statliga och kommunala vägar och gator, totalt cirka 140 000 kilometer. För det fall att vägslitageskatten skulle komma att omfatta även kommunala vägar anser stadsledningskontoret att det måste finnas en mekanism som överför skatteintäkter till kommunerna för att täcka kommunernas kostnader för vägslitage och miljöpåverkan.

Enligt promemorian bör undantag från skatten göras för de fordon som enligt nuvarande regler är undantagna från vägavgift, t.ex. vissa nyttofordon som både ägs och används av det

allmänna. Stadsledningskontoret ser positivt på att dagens undantag för vissa kommunala nyttofordon består.

Miljöförvaltningen

Miljöförvaltningens kontorsyttrande daterat den 9 april 2018 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen välkomnar promemorians övergripande anslag att skatten till delar ska vara miljöstyrande, men ser inga konkreta förslag som verkar i denna riktning. Tvärtom riskerar flera av förslagen om differentiering att bli kontraproduktiva och istället öka utsläppen, framför allt genom att prioritera kortare fordonssekipage.

Miljöstyrande åtgärder bör enligt kontoren syfta till att

- optimera rutter för att undvika tomkörningar
- optimera transporteffektiva fordonskombinationer
- flytta gods till mer miljövänliga transportslag
- byta till förnybara drivmedel

Skattens syfte

Miljöförvaltningen konstaterar att det anges flera syften med den föreslagna skatten, exempelvis att få rättvisare konkurrens mellan svenska och utländska tunga lastbilar, att bidra till finansiering av infrastruktur, att upprätthålla skatteintäkter, att minska vägslitage och att minska klimatutsläpp. Förvaltningen anser att förslaget riskerar att motverka vissa av dessa syften, främst syftena om att minska vägslitage och klimatutsläpp.

Om huvudsyftet är att minska klimatutsläpp bör en skatt utformas så att den styr mot detta. Närmast till hands ligger att skatten läggs på drivmedlet och är proportionell mot innehållet av fossil koldioxid i drivmedlet. Den befintliga koldioxidskatten är redan i hög grad utformad på detta sätt och om syftet är att minska klimatutsläppen kan denna skatt ökas. En ytterligare fördel är att skatten är lätt och billig att administrera. En nackdel, som också berörs i promemorian, är risken att lastbilar tankas utomlands.

Om huvudsyftet är att minska vägslitage så bör skatten på motsvarande sätt utformas så att den är proportionell mot vägslitage, vilket framför allt är relaterat till axeltryck.

Geografisk differentiering

Promemorians förslag om att endast beskatta vissa vägar riskerar att leda till att alternativa och längre rutter väljs, något som förekommer redan i dagens system. Promemorian redovisar inget förslag för att förhindra detta. En högre skatt utanför tätorter riskerar att ge samma resultat. Detta leder till längre körsträckor och därmed högre utsläpp. De alternativa vägarna är dessutom ofta mindre och kräver mer inbromsning och acceleration vilket leder till ytterligare högre utsläpp. Alternativt blir skatten så låg att den inte påverkar beteendet och skatten får då endast fiskal verkan.

Förvaltningen anser även att förslaget om att undanta det lågtrafikerade vägnätet från skatt motverkar syftet om minskat vägslitage och minskade miljöförstörningar. På det lågtrafikerade vägnätet innebär ett ytterligare tungt fordon normalt att den marginella slitage-, utsläpps- och bullerkostnaden är högre än på det högtrafikerade vägnätet.

Förvaltningen avstyrker också från en differentiering utifrån tillgången på alternativa transportslag. Det är angeläget att med olika styrmedel styra mot exempelvis minskade klimatutsläpp eller minskat vägslitage, men vad som är den bästa anpassningen överläts bäst till aktörerna, i detta fall transportören. Det är inte lämpligt för det offentliga att peka ut vilka anpassningsmekanismer som är mest önskvärda (exempelvis att ”flytta gods på järnväg”). Det är knappast ens möjligt att utifrån bedöma om det finns alternativa transportslag för en viss transport.

Promemorian visar heller ingen mekanism för att överföra inkomsterna från denna högre skatt för tätortsnära körning till åtgärder som minskar buller och utsläpp.

Berörda fordon

Promemorian föreslår att även fordon lättare än 12 ton ska beskattas, trots att de inte sliter särskilt mycket på det statliga vägnätet men sägs vara mindre miljöanpassade. Kontoren vänder sig mot denna beskrivning. Förhållandet är snarare tvärtom: huvuddelen av landets biogasdrivna fordon är mindre än 12 ton och rullar i städer. Detsamma gäller för landets ED95-fordon, och det är i huvudsak fordon i stadstrafik som via städernas och landstingens upphandlingskrav använder 100 % biodiesel. Landets största städer har dessutom miljözoner som utestänger äldre fordon. Den åkare som vill ha ett uppdrag i dessa städer måste alltså anpassa sin flotta, också om huvuddelen av dennes verksamhet sker i en stad utan miljözoner. En mycket stor andel av stadsdistributionen utförs alltså med förhållandevis nya fordon.

Det kan även finnas en anledning att inkludera dessa fordon i ett vägskattesystem utformat för att skynda på övergången till förnybara drivmedel. Något sådant förslag finns dock inte i promemorian.

Differentiering med avseende på fordonstyp

Promemorian föreslår bl.a. att skatten baseras på antalet axlar, vilket vore kontraproduktivt för vägslitage. Fordon med 1+3 axlar har lägre axeltryck och ger därmed upphov till mindre vägslitage och bör gynnas, inte få ökad skatt. En 1+3-axlig dragbil används också för att kunna dra de extra tunga släp som är godkända i Sverige och Finland, och som minskar klimatutsläppen genom att kunna ta större laster. En högre skatt på dessa ekipage riskerar att styra bort från den mest klimatvänliga fordonskombinationen.

Promemorian överväger också att beskatta bilar med draganordning högre. Detta riskerar att leda till avsevärt kortare ekipage och därmed högre utsläpp per tonkm. Det innebär dessutom problem vid godscentraler, där släp ofta behöver rangeras om. Eftersom så gott som alla dagens lastbilar är försedda med draganordning går denna rangering lätt, medan förslaget riskerar att försvåra denna hantering. Lastbilar utan draganordning är dessutom mindre efterfrågade på andrahandsmarknaden, samtidigt som eftermontering innebär högre kostnader än originalmontering. Förslaget riskerar därför att minska flexibiliteten på denna marknad och därmed möjligheterna att sprida fordon med alternativdrivmedel till andra branscher.

Förvaltningen bedömer sammanfattningsvis att förslagen i promemorian inte är ändamålsenliga för att minska klimatutsläpp eller vägslitage, utan tvärtom riskerar att öka dessa. Framför allt riskerar förslagen att leda till fler och kortare fordon vilket ökar utsläppen.

Kontoren stödjer därför inte förslaget i sin nuvarande utformning utan förordar en skatt som inkluderar och till stor del baseras på fordonets totala klimatpåverkande utsläpp, t.ex. som utsläppen well-to-wheel per tonkm. Alla drivmedelsbolag rapporterar årligen till energimyndigheten vilka klimatgasutsläpp deras drivmedel ger upphov till och därmed finns förutsättningar för att även beräkna utsläppen från enskilda transporter. Miljöförvaltningen uppmanar därför regeringen att driva möjligheten att differentiera skatterna efter WTW-utsläpp i förhandlingarna om Eurovinjettdirektivet.

Miljöförvaltningen framhåller vidare att i den mån tunga fordon som idag är undantagna från vägavgift ska omfattas av en framtida skatt, bör den kommunala kunskap som byggts upp genom egen användning och genom samarbeten med distributörer, utnyttjas i utformningen. Förvaltningen framhåller möjligheten att i detta sammanhang använda och utveckla den miljölastbilsdefinition som Stockholm och Göteborg tagit fram och använder.

Trafikkontoret

Trafikkontorets kontorsyttrande daterat den 9 april 2018 har i huvudsak följande lydelse.

Kontoret välkomnar promemorians övergripande anslag att skatten till delar ska vara miljöstyrande, men ser inga konkreta förslag som verkar i denna riktning. Tvärtom riskerar flera av förslagen om differentiering att bli kontraproduktiva och istället öka utsläppen.

Miljöstyrande åtgärder bör enligt kontoret syfta till att optimera rutter för att undvika tomkörningar optimera transporteffektiva fordonskombinationer flytta gods till mer miljövänliga transportslag byta till förnybara drivmedel

Skattens syfte

Kontoret konstaterar att det anges flera syften med den föreslagna skatten, exempelvis att få rättvisare konkurrens mellan svenska och utländska tunga lastbilar, att bidra till finansiering av infrastruktur, att upprätthålla skatteintäkter, att minska vägslitage och att minska klimatutsläpp. Kontoret anser att förslaget riskerar att motverka vissa av dessa syften, främst syftena om att minska vägslitage och klimatutsläpp.

Om huvudsyftet är att minska klimatutsläpp bör en skatt utformas så att den styr mot detta. Närmast till hands ligger att skatten läggs på drivmedlet och är proportionell mot innehållet av fossil koldioxid i drivmedlet. Den befintliga koldioxidskatten är redan i hög grad utformad så och om syftet är att minska klimatutsläppen kan denna skatt ökas. En ytterligare fördel är att skatten är lätt och billig att administrera. En nackdel, som också berörs i promemorian, är risken att lastbilar tankas utomlands.

Om huvudsyftet är att minska vägslitage så bör skatten på motsvarande sätt utformas så att den är proportionell mot vägslitage. Kontoret bedömer att förslaget i promemorian inte är ändamålsenligt för att minska klimatutsläpp eller vägslitage, utan tvärtom riskerar att öka dessa. Skälen till detta utvecklas nedan.

Geografisk differentiering

Promemorians förslag om att endast beskatta vissa vägar riskerar att leda till att alternativa och längre rutter väljs, något som förekommer redan i dagens system. Promemorian redovisar inget förslag för att förhindra detta. En högre skatt utanför tätorter riskerar att ge samma resultat. Detta leder naturligtvis till längre körsträckor och därmed högre utsläpp. De alternativa vägarna är dessutom ofta mindre och kräver mer inbromsning och acceleration vilket leder till ytterligare högre utsläpp. Alternativt blir skatten så låg att den inte påverkar beteendet och skatten får då endast fiskal verkan.

Kontoret anser även att förslaget om att undanta det lågtrafikerade vägnätet från skatt motverkar syftet om minskat vägslitage och minskade miljöstörningar. På det lågtrafikerade vägnätet innebär ett ytterligare tungt fordon normalt att den marginella slitage- och utsläppskostnaden är högre än på det högtrafikerade vägnätet.

Kontoret avstyrker också från en differentiering utifrån tillgången på alternativa transportslag. Det är angeläget att med olika styrmedel styra mot exempelvis minskade klimatutsläpp eller minskat vägslitage, men vad som är den bästa anpassningen överläts bäst till aktörerna, i detta fall transportören. Det är inte lämpligt för det offentliga att peka ut vilka anpassningsmekanismer som är mest önskvärda (exempelvis att ”flytta gods till järnväg”). Det är knappast ens möjligt att utifrån bedöma om det finns alternativa transportslag för en viss transport.

Promemorian visar heller ingen mekanism för att överföra denna högre skatt för tätortsnära körning till åtgärder som minskar buller och utsläpp.

Berörda fordon

Promemorian föreslår att även fordon lättare än 12 ton ska beskattas, trots att de inte sliter särskilt mycket på det statliga vägnätet men däremot sägs vara mindre miljöanpassade. Kontoret vänder sig mot denna beskrivning. Förhållandet är snarare tvärtom: huvuddelen av landets biogasdrivna fordon är mindre än 12 ton och rullar i städer. Detsamma gäller för landets ED95-fordon, och det är i huvudsak fordon i stadstrafik som via städernas och landstingens upphandlingskrav använder 100 % biodiesel. Landets största städer har dessutom miljözoner som utestänger äldre fordon. Den åkare som vill ha ett uppdrag i dessa städer måste alltså anpassa sin flotta, också om huvuddelen av dennes verksamhet sker i en

stad utan miljözoner. En mycket stor andel av stadsdistributionen utförs alltså med förhållandevis nya fordon.

Det kan finnas anledning att införa en vägslitageavgift även för dessa fordon, men då de till största delen använder det kommunala vägnätet måste det finnas en mekanism för att återföra skatteinkomsterna till kommunerna.

Det kan också finnas en anledning att inkludera dessa fordon i ett vägskattesystem utformat för att skynda på övergången till förnybara drivmedel. Något sådant förslag finns dock inte i promemorian.

Differentiering med avseende på fordonstyp

Promemorian föreslår bl.a. att skatten baseras på antalet axlar, vilket vore kontraproduktivt för vägslitage. Fordon med 1+3 axlar har lägre axeltryck och bör gynnas, inte få ökad skatt. En 1+3-axlig dragbil används också för att kunna dra de extra tunga släp som är godkända i Sverige och Finland, och som minskar klimatutsläppen genom att kunna ta större laster. En högre skatt på dessa ekipage riskerar att styra bort från den mest klimatvänliga fordonskombinationen.

Promemorian överväger också att beskatta bilar med draganordning högre. Detta riskerar att leda till avsevärt kortare ekipage och därmed högre utsläpp per tonkm. Det innebär dessutom problem vid godscentraler, där släp ofta behöver rangeras om. Eftersom så gott som alla dagens lastbilar är försedda med draganordning går denna rangering lätt, medan förslaget riskerar att försvåra denna hantering. Lastbilar utan draganordning är dessutom mindre efterfrågade på andrahandsmarknaden, samtidigt som eftermontering innebär högre kostnader än originalmontering. Förslaget riskerar därför att minska flexibiliteten på denna marknad och därmed möjligheterna att sprida fordon med alternativdrivmedel till andra branscher.