



SVERIGES ÅKERIFÖRETAG

Mobility
Sweden

TRANSPORTFÖRETAGEN

Utredning om ett nytt skattesystem för framtidens vägtrafik

Sammanfattning

Vägtransportsektorn och vägtrafikanter möter ett lapptäcke av skatter och avgifter. De införs och justeras av staten och myndigheter, utan ett övergripande perspektiv, och riskerar täcka samma sak och staplas på varandra. Det finns ofta också en otydlighet om syftet med skatterna är fiskalt eller styrande, vilket gör det svårt att utvärdera effekterna av styrmedlen. Detta försvagar svensk konkurrenskraft och försvårar och fördyrar vardagen för svenska bilister.

EU:s Fit for 55-paket medför att klimatstyrmedel från EU skärpts avsevärt, med avseende på fordonens och vägtrafikens omställning. Detta ökar risken för större komplexitet och ineffektiv dubbelreglering. Nationella styrmedel ska alltid vara förenliga med och ändamålsenliga utifrån relevant EU-lagstiftning.

Den pågående samhällsomvandlingen mot en ökad elektrifiering och ökad användning av hållbara fossilfria drivmedel kommer att kräva en modern och effektiv beskattning som inte försvårar omställningen, samtidigt som framtidens tystare och helt utsläppsfria transporter och vägtrafik urholkar motiven för beskattning och minskar därmed skatteuttaget från vägtrafiken.

Organisationerna Drivkraft Sverige, Mobility Sweden, Motorbranschens Riksförbund, Sveriges Åkeriföretag, Riksförbundet M Sverige och Transportföretagen begär att regeringen tillsätter en utredning med uppdrag att analysera och lämna förslag på ett nytt skattesystem anpassat för framtidens tysta, fossilfria och energieffektiva fordon och vägtrafik. För att uppnå detta krävs samtidigt en översyn av befintliga styrmedel som rör fordon och vägtrafik.

Målet bör vara att påbörja en reform av beskattning av vägtrafiken innan innevarande mandatperiod är slut.

Inledning

Transportsektorn är mitt uppe i en snabb förändringsprocess. Globala trender som elektrifiering, ökad användning av hållbara biodrivmedel, energieffektivisering, automation, digitalisering och nya affärsmodeller förändrar befintlig struktur men kan också innebära nya sätt att transportera och en ny typ av vägtrafik. Under de kommande två decennierna finns goda möjligheter, med rätt förutsättningar, för en ökad mobilitet, mer tillgänglighet och att stärka näringslivets konkurrenskraft, utan att trafiken genererar koldioxidutsläpp.

Ökad elektrifieringstakt. Personbilar leder utvecklingen emot elektrifiering. Takten de senaste tre åren har vida överträffat tidigare prognoser. Under år 2022 var mer än varannan ny personbil laddbar och var tredje en ren elbil. Elektrifieringen av kommersiella fordon börjar ta fart men befinner sig i olika stadier. Bland de nyregistrerade bussarna under fjolåret var drygt var femte eldriven, ca 15 procent av de nya lätta lastbilarna och nära tre procent av de tunga lastbilarna.

Omställningen av hela fordonsflottan kommer dock att ta tid. Vid utgången av år 2022 var knappt nio procent av personbilarna i trafik laddbara och de rena elbilarna stod för fyra

procent. Bland de tunga lastbilarna i trafik var 0,3 procent eldrivna och av de lätta lastbilarna var två procent och sex procent av bussarna eldrivna.

Trafikanalys prognosticerar att ca en miljon, eller 21 procent, av personbilarna i trafik är laddbara år 2026. Mer än hälften av dessa bedöms vara elbilar. Till 2026 bedöms nio procent av alla lätta lastbilar i trafik vara laddbara, 16 procent av bussarna i trafik samt knappt tre procent av de tunga lastbilarna vara laddbara.¹

Kontinuerligt effektivare förbränningsmotorer och ökad användning av biodrivmedel. I och med utvecklingen av biodrivmedel har också den fossilfria andelen i drivmedlen ökat över tid. Under 2022 utgjorde hållbara biodrivmedel drygt 26 procent av den totala drivmedelsanvändningen. Denna utveckling har reducerat koldioxidutsläppen från vägtrafiken kraftigt. Dessutom har fordon med förbränningsmotor blivit allt mer energieffektiva då fordonstillverkarna historiskt sänkt bränsleförbrukningen med varje ny modell som introducerats.

Sammantaget går omställningen snabbt och styrmedel för vägtransporter behöver hänga med. En tyst och i högre grad fossilfri fordonsflotta och vägtrafik behöver mötas av ett modernt skatte-, avgifts- och subventionssystem.

Vägtransportsektorn och vägtrafikanter möter ett lapptäcke av skatter och avgifter. De införs och justeras av staten och myndigheter, utan ett övergripande perspektiv, och riskerar täcka samma sak och staplas på varandra. Detta försvagar svensk konkurrenskraft och försvårar och fördyrar vardagen för svenska bilister. Det finns ofta också en otydlighet om syftet med skatterna är fiskalt eller styrande vilket dessutom gör det svårt att utvärdera effekterna av styrmedlen.

Organisationerna bakom denna skrivelse begär därför att regeringen ska tillsätta en utredning som ska analysera och lämna förslag på ett nytt skattesystem för framtidens tysta, fossilfria och energieffektivare fordon och vägtrafik.

Den pågående samhällsomvandlingen mot en ökad elektrifiering och ökad användning av hållbara biodrivmedel och andra fossilfria drivmedel kommer att kräva en modern och effektiv beskattning som inte försvårar omställningen. Utredningen bör omfatta alla vägtrafikfordon, både för person- och godstrafik, med hänsyn till att förutsättningarna skiljer sig åt mellan såväl lätta och tunga vägfordon som mellan den privata och kommersiella vägtrafiken.

I ljuset av den snabba utvecklingen som sker på vägtrafikområdet anser organisationerna att utredningen också bör innefatta en analys och förslag som syftar till samordning och anpassning av befintliga styrmedel som rör fordon och vägtrafik.

Detta är angeläget dels för att möta den pågående samhällsförändringen, dels för att möta den ambitiösa reglering och styrning som nu tar form på europeisk nivå. Utredningens analys ska därför också innefatta om dagens befintliga skatter och andra styrmedel, som berör fordon och vägtrafiken, är effektiva och ändamålsenliga och *hur* skatter och andra styrmedel kan renodlas och förändras så att övergången till ett nytt och enklare beskattningssystem underlättas.

¹ Trafikanalys prognos för vägfordonsflottan sammansättning och utveckling för de kommande tre åren (Trafikanalys PM 2023:5)

Motiv till utredningen

- *Skattesystem blir komplexa med tiden.* Det tillkommer förändringar, undantag och tillägg utifrån den rådande politiska situationen. Från tid till annan bör en större reform ske för att tydliggöra och därmed upprätthålla en tilltro till skattesystemet. Den senaste stora skattereformen genomfördes år 1990. Motiven var att renodla ett mycket komplext system och att sänka marginalskatterna. På senare tid har röster höjts för en svensk skattereform, exempelvis Eklund (2020), men också specifikt gällande översyn av vägtransportsektorn och vägtrafikens beskattning i exempelvis Trafikanalys (2018) och SOU 2021:48.²
- *Vägtransporter och vägtrafik skapar tillgänglighet och en betydande samhällsnytta.* Vägtrafiken bidrar till stor samhällsnytta och transporternas betydelse för tillgänglighet, mobilitet och roll i samhällsekonomin är avgörande. Utredningens förslag ska sträva efter att skapa förutsättningar för ökad mobilitet utifrån personbilstrafikanternas behov och att stärka svensk konkurrenskraft. Vägtransporter utgör en nyckelfunktion i ett konkurrenskraftigt näringsliv, vilket i sin tur skapar resurser för att ställa om till ett hållbart samhälle. Lastbilar fyller en rad viktiga funktioner i samhället och utgör en central länk i hela produktionskedjan. Den är i många fall en grundläggande förutsättning för att svenska företag ska kunna bedriva sin verksamhet, i hela Sverige, och vara konkurrenskraftiga. På individnivå är behoven för hållbar mobilitet olika, beroende på livssituation och var man bor. Personbilen är det huvudsakliga transportmedlet i det svenska transportsystemet. Bilen är ett flexibelt och snabbt transportslag för att tillgodose individens behov av både fritids- och arbetsrelaterat resande. Bilen kopplar samman Sveriges kommuner i större arbetsmarknadsregioner, vilket är avgörande för en väl fungerande modern och kunskapsbaserad ekonomi.³ Styrmedel och regleringar som enbart syftar till att minska mobilitet, tillgänglighet, tillväxt och välbefinnande gynnar därför inte någon, framför allt inte klimatet och ambitionen om klimatneutralitet år 2045.
- *Ett lapptäcke av styrmedel riktas mot fordon och drivmedel – ökar ineffektivitet, komplexitet och ger otydlig styrning.* Drivmedel belastas med energiskatt, koldioxidskatt och moms. Skatten indexeras med KPI men också en ytterligare två procentenheter, den s.k. ”BNP-indexeringen”. Reduktionsplikten styr mot lägre utsläpp men innebär att fossilfri inblandning beskattas som fossilt. Den svenska energiskatten på i stort fossilfri el är bland de högsta i världen. EU:s nya utsläppshandelssystem för byggnader och transporter ska införas från 2027, vilket också styr mot minskade koldioxidutsläpp från bränsle. Utöver detta beskattas ägandet av fordon. För lätta fordon finns idag tre sätt att beskatta - utifrån vikt och drivmedel, koldioxidutsläpp per kilometer och ålder. De olika systemen innebär svårförklarliga, nästan godtyckliga, skillnader mellan olika fordon. Ägandet av tyngre fordon beskattas utifrån vikt men har också en tidsbaserad avgift/skatt som ska ersättas av en distansbaserad (Eurovinjetten). Det tas ut skatt på trafikförsäkringspremier, där det är otydligt om det initiala syftet fortfarande är aktuellt. Trängselskatt tas ut för vissa

² Eklund, Klas (2020): Vårt framtida skattesystem, ESO 2020:7. Se exempelvis: VTI (2020): Framtidens beskattning av vägtransporter. VTI rapport 1051; IVL (2020): Vägskatt för personbilar. IVL rapport C469; VTI (2021): Kilometerskatt för Personbilar. Working Paper 2021:2; Kågeson, Per (2022): Beskattning av vägtrafiken efter dess elektrifiering. Nature Associates; Trafikanalys (2018): Skatter, avgifter och stöd inom transportområdet – slutredovisning. Rapport 2018:15.; SOU 2021:48 ”I en värld som ställer om – Sverige utan fossila drivmedel 2040”. En bred utredning har också föreslagits av Naturvårdsverket (2023): Underlag till regeringens kommande klimatpolitiska handlingsplan.

³ Se exempelvis WSP (2021): Hur betydelsefull är bilen?

vägområden men syftet glider mellan att vara styrande och fiskalt/villkorande för infrastrukturutbyggnad.

Generellt har styrningen från EU skärpts och utökats på senare år, med avseende på fordonens och vägtrafikens omställning, vilket ökar risken för större komplexitet och ineffektiv dubbelreglering. Nationella styrmedel ska alltid vara förenliga med och ändamålsenliga utifrån relevant EU-lagstiftning. Enbart EU:s ökade ambitioner, främst genom Fit for 55, ger starkt motiv för en total översyn av alla nationella styrmedel med kostnadspåverkan och en utredning av ett nytt skattesystem för framtidens vägtrafik.

- *Minskade externa effekter bör minska skatteuttaget – motivet för en stor del av beskattningen urholkas.* År 2021 var statens inkomster (från styrande och fiskala skatter och avgifter) från vägtrafiken ca 91 miljarder kronor, medan utgifterna var ca 36 miljarder kronor. Motiven för att beskatta fordon och vägtrafik utifrån internalisering av dess samhällsekonomiska kostnader reduceras kraftigt när trafiken är fossilfri. Särskild stor förändring blir det vid elektrifiering. Utanför tätorter elimineras motiven i stort sett helt. En skatt kopplad till externa kostnader innebär ett minskat skatteuttag inom vägtrafiken i takt med att de externa effekterna minskar eller försvinner helt.
- *Omställningen sker nu och en skattereform tar tid.* Utredningen bör tillsättas skyndsamt. Målet bör vara att påbörja en reform av beskattning av vägtrafiken innan innevarande mandatperiod är slut.

Utgångspunkter och principer som ska beaktas

- *Värna konkurrensneutralitet:* Utredningens förslag till skatter och andra styrmedel bör sträva efter likabehandling av konkurrerande tekniker och transportslag. Risk för att snedvrیدا konkurrensen mellan olika tekniker och/eller producenter inom eller utom landet bör också undvikas.
- *Utgå från att förorenaren betalar men utred hur principen tillämpas.* Utredningens förslag bör utgå från principen om att förorenaren betalar, vilket sedan lång tid tillbaka varit vägledande i svensk miljö- och klimatpolitik. Utredningen bör därför analysera hur principen tillämpas i nationell regelgivning och hur den kombineras i olika styrmedel. Utredningen bör analysera hur kalkylvärden för externa effekter och transportsektorns samhällsekonomiska kostnader tas fram och används i den praktiska regelgivningen samt om det finns behov av utvärdering och förändring. Utredningen bör därför till exempel studera ASEK och det pågående regeringsuppdraget ”Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader”.⁴
- *En grundläggande utgångspunkt är förenlighet med unionsrätten.* Både utredningens uppdrag om en omfattande genomlysning av dagens styrmedel inom vägtransportsektorn och ett nytt skattesystem för framtidens vägtrafik ska säkerställa att nationella skatter är förenliga med, och ändamålsenliga utifrån, relevant EU-lagstiftning. Av särskild vikt är exempelvis det nya handelssystemet för vägtransporter och egen uppvärmning av byggnader (EU-ETS BRT), Eurovinjettdirektivet, utsläppskrav för nya lätta och tunga fordon, EU:s statsstödsregler och Energiskattedirektivet (givet att de föreslagna förändringarna skulle nå enhällighet bland EU:s medlemsländer).

⁴ ASEK, Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden. Regeringsuppdraget ”Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader” utförs och redovisas av Trafikanalys.

- *Distansbaserad avgift och beskattning.* I och med att det reviderade Eurovinjettdirektivet fasar ut nuvarande tidsbaserade avgifter för tung vägtrafik och ersätter det med ett distansbaserat avgiftsuttag, bör utredningen analysera den digra mängd nationella utredningar som behandlar ett eventuellt införande av en distansbaserad beskattning av lätt och tung vägtrafik. Utredningen ska presentera om och på vilket sätt en distansbaserad beskattning kan vara ett effektivt och ändamålsenligt verktyg/styrmedel för framtidens vägtrafik, som inte ökar det totala skatteuttaget, och med hänsyn tagen till Sveriges geografiska förutsättningar, näringslivets kostnadsläge och konkurrensförmåga.
- *Effektivisera, renodla och minskad regelbörda.* Utredningen ska sträva efter att minimera administrativa kostnader och andra negativa effekter som kommer utav beskattning (och avgiftsuttag). Eftersom skatter kan utgöra en avsevärd del av den samlade kostnaden för produktion och konsumtion kan en felaktig utformning medföra betydande samhällsekonomiska kostnader. Det är av största vikt att utredningens förslag inte ökar den administrativa bördan inom vägtransportsektorn eller vägtrafiken utan strävar mot att ersätta, effektivisera och/eller renodla befintliga styrmedel. Detta gäller särskilt i relation till kommande implementering av styrmedel/regleringar kopplat till EU:s Fit-for-55.
- *Alla förslag ska inkludera en konsekvensutredning.* Utredningen ska redovisa de samhällsekonomiska och offentligfinansiella effekterna samt i förekommande fall ange förslag till finansiering. Utöver de konsekvensbeskrivningar och kostnadsberäkningar som ska lämnas enligt kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ska utredaren särskilt bedöma och, om möjligt, kvantifiera förslagets konsekvenser för tillgängligheten för personer och gods. Utredaren ska även belysa och kvantifiera förslagets direkta och indirekta konsekvenser för att nå de energi-, klimat- och transportpolitiska målen samt hur förslagen beaktar eventuella risker för koldioxidläckage. Utredningen ska konsekvensbeskriva hur förslagen skapar förutsättningar för att stärka det svenska näringslivets konkurrenskraft. Hur förslagen påverkar olika grupper i samhället bör också belysas.
- *Relevant samråd inkluderar även näringsliv och branschorganisationer.* Utredningen ska i sitt arbete samråda med Transportstyrelsen, Trafikverket, Skatteverket, Trafikanalys, Naturvårdsverket, Konjunkturinstitutet, Statens väg och transportforskningsinstitut (VTI) och andra berörda myndigheter. Utredaren ska också särskilt inhämta synpunkter från andra intressenter, såsom företrädare för transportbranschen, transportköpare, fordonsindustrin, övriga näringslivet och berörda intresseorganisationer.