



Ert dnr: Fi2018/01103/S2

Finansdepartementet  
Skatte- och tullavdelningen  
Enheten för mervärdesskatt och punktskatter

Stockholm 4 maj 2018

## Remissvar Promemoria om en ny inriktning för beskattning av tung lastbilstrafik

Naturskyddsföreningen tackar för tillfället att lämna synpunkter på förslaget. Vägtrafikbeskattningen bör förändras för att bli en aktiv del i den nödvändiga omställningen av transportsystemet för större miljö- och klimathänsyn. En viktig komponent är att ta ett nytt helhetsgrepp om beskattningen av vägtrafiken och stegvis frikoppla beskattningen från att fokusera på drivmedel. Beskattningen av vägtrafiken bör i framtiden bygga på tillryggalagda avstånd, det aktuella fordonets miljöprestanda och omgivningsfaktorer – som om fordonet framförs på en vägsträcka med luftföroreningsproblem i tätort eller på landsbygden. Det ger en betydligt effektivare och mer träffsäker beskattning. Promemorian visar på möjligheter till flera bra steg i den riktningen med inriktning på lastbilstrafiken, men med grundprinciper som i förlängningen med fördel skulle kunna tillämpas på all vägtrafik.

Enligt föreningens mening är en förändring av beskattningen av tung lastbilstrafik nödvändig för att effektivisera godstransporter och flytta över dem från väg till miljövänligare transportslag. Det är i sin tur nödvändigt för att nå riksdagens mål om att minska utsläppen av växthusgaser från transporter med 70 procent till år 2030.

De senaste fem åren har man med nuvarande styrmedel inte lyckats minska lastbilstrafiken, som i princip legat still på samma nivå om man ser till antal mil de svenskregistrerade lastbilarna kört.<sup>1</sup> Enligt preliminära siffror registrerades 6 196 tunga lastbilar under 2017, vilket är en rekordnotering.<sup>2</sup>

Vi är därför i huvudsak mycket positiva till förslaget, som vi anser ger en bättre styrning mot miljömålen och kan bidra till en överflyttning av godstransporter från väg till järnväg och sjöfart, givet att beskattningsnivån sätts på en nivå som får effekt. Det skulle också kunna stimulera till att ytterligare öka fyllnadsgraden i lastbilarna.

Förslaget innebär i korthet att överge systemet med årsvis vägavgift för lastbilssekipage över 12 ton, och istället införa en avståndsbaserad väglitageskatt för tung lastbilstrafik över 3,5 ton. Promemorian innehåller inte några förslag på skattenivåer, men flera förslag på utformning och omfattning. Beskattningen ska bara omfatta europavägar, övriga riksvägar och primära länsvägar – med vissa undantag och tillägg. Skatten differentieras geografiskt på två sätt, dels utifrån tätort och landsbygd, dels utifrån tillgängligheten till alternativ till vägtransporter. Förslaget innebär också att man differentierar skatten efter Euroklass och utifrån hur mycket fordonstypen sliter på vägarna. GPS-baserad teknik ska användas för att avgöra hur mycket skatt som ska betalas i det enskilda fallet.

---

<sup>1</sup> Trafikanalys, lastbilstrafik 2017 kvartal 4 och Trafikanalys rapport Lastbilstrafik 2016 Statistik 2017:14

<sup>2</sup> <https://branschaktuellt.se/transport-logistik/transportnyheter/16033-tunga-lastbilar-slar-rekord>

## Sammanfattning

- Naturskyddsföreningen tillstyrker förslaget, även om vi hellre hade sett en beskattning som omfattar en större del av vägarna i landet.
- Vi vill särskilt peka på vikten av att skattskyldigheten och skattenivån ges en sådan utformning att man inte bara uppfyller målsättningen att internalisera miljö- och samhällskostnaderna – utan också får en betydande effekt på utsläppen. För att nå den eftersträvade styrningen mot riksdagens miljömål bör en priskänslighetsstudie genomföras för att få fram vilka skattenivåer som behövs för att säkerställa en starkt styrande effekt. Ett kommande förslag till skatt bör anpassas efter resultaten i en sådan studie.
- Diverse differentieringar och undantag får inte tillsammans bli så omfattande att styreffekten blir liten.
- Naturskyddsföreningen avstyrker förslaget om att begränsa omfattningen av det beskattade vägnätet till europavägar, övriga riksvägar och primära landsvägar. Vi ansluter oss därmed till Vägslitageskattekommitténs förslag i denna del. Risken finns att lastbilstrafik undviker huvudvägarna till förmån för vägsträckor som inte tål tung trafik lika bra, och där en ökad trafik stör fler människor med mer buller och dålig luftkvalitet. Föreningen anser således att det statliga och kommunala vägnätet ska ingå i sin helhet, men tillstyrker att transporter på de tre fjärdedelar av vägnätet som är privat (bland annat 210 000 km skogsbilvägar) inte ska betala någon vägslitageskatt.
- Föreningen motsätter sig att undanta vägsträckor med låg trafikintensitet, eftersom det skulle innebära en rejäl fossil subvention av lastbilstrafiken i delar av landet. Transporter på ekipage över 12 ton skulle befrias från dagens vägavgifter i hela län – utan att behöva betala den nya vägslitageskatten. Beroende på var man sätter gränserna, kan det handla om betydande utsläppsmängder, vilket betyder att det finns starka klimatskäl att inte undanta vägsträckor med låg trafikintensitet i någon större utsträckning.
- Promemorians förslag om att tunga lastbilar över 3,5 ton ska vara skattepliktiga välkomnas av föreningen. Det är helt nödvändigt ur miljösynpunkt att ta bort befrielsen från vägavgift för lastbilar under 12 ton, vilket idag innebär en fossil subvention av delar av lastbilstrafiken. Det skulle öka takten i utfasningen av de äldre lastbilar med dåliga utsläppsvärden som ofta återfinns i detta segment.
- Naturskyddsföreningen är positiv till en differentiering av vägslitageskatten genom att göra det dyrare med tunga lastbilstransporter i tätort jämfört med landsbygd, om det är möjligt att bygga ett sådant system på ett bra sätt. Enligt en färsk forsknings-sammanställning av Naturvårdsverket är de negativa effekterna på barns lungor av luftföroreningarna i tätorterna särskilt allvarliga. Även gravida kvinnor och deras ofödda barn kan påverkas även vid de jämförelsevis låga halter av luftföroreningar som vi har i Sverige. En skatt som styr bort tunga transporter från tätorter skulle därför vara välkommen.
- Föreningen är också positiv till att differentiera så att högre skatt tas ut där det finns alternativ till vägtransporter i form av sjöfart och järnväg. Det skulle kunna öka överflyttningseffekterna. Ytterligare utredning kan behövas.

- Föreningen är som framgått ovan positiv till en dyrare vägslitageskatt i tätort än på landsbygden, vilket avspeglar samhällskostnaden för bland annat hälsoeffekter m.m. Om enskilda vägar och skogsbilvägar undantas enligt förslaget, så blir tre fjärdedelar av vägnätet fritt från vägslitageskatt. Ytterligare differentiering utifrån regionalpolitiska hänsyn bör inte göras. Om verksamhet behöver subventioneras i glesare befolkade delar av landet, är det bättre att göra det på annat sätt än att just skattesubventionera fossila transporter. Som Vägslitageskatteskommittén anmärkt på kan undantag och rabatter för glesbygd dessutom komma i konflikt med EU-rätten, eftersom det kan innebära diskriminering av utländska aktörer.
- Föreningen är positiv till förslaget om differentieringen av skatten efter fasta fordonsegenskaper och utsläpp, efter vad som är mest rättvisande för de faktiska utsläppen av luftföroreningar och klimatpåverkan. Om omförhandlingen i EU resulterar i bättre möjligheter att differentiera efter miljöaspekterna bör dessa tas i bruk.

## Bakgrund

Beskattning av tunga transporter är inte något nytt. Redan idag finns en begränsad beskattning av tunga vägtransporter i form av en vägavgift för tung lastbilstrafik över 12 ton, mellan 9 209 kronor och 11 991 per år beroende på euroklass och antal axlar.<sup>3</sup> Skatten samordnas med den årsvisa betalningen av fordonsskatt.

Dagens skatt, som alltså utgår årsvis med låg differentiering på miljöprestanda utan avseende på hur långa sträckor lastbilen färdats, har naturligtvis en låg grad av miljöstyrande effekt. I flera av våra grannländer är följaktligen den tidsbaserade modellen på väg att avvecklas till förmån för bättre, avståndsbaserade lösningar. Tyskland och Belgien har redan gjort det, och Nederländerna ska utreda en övergång.

Dagens svenska beskattning är inte heller anpassad efter de faktiska slitage- och miljökostnaderna och belastar bara de allra tyngsta lastbilarna. Enligt promemorian avser förslaget dessutom att jämna ut konkurrensvillkoren mellan svenska och utländska åkare, öka kontrollen av att skatterna betalas in och att regler för bland annat vilotid m.m. efterlevs bättre.

I Vägslitageskatteskommitténs betänkande och departementspromemorian har man olika uppfattning om vilka vägar som ska beskattas. Vägslitageskatteskommittén förordade att hela det statliga och kommunala vägnätet skulle omfattas, medan departementet förordar en betydligt mer begränsad skatt. I båda förslagen uteslöts dock de enskilda vägarna från skatt, eftersom man ansåg det principiellt fel att ta ut skatt för slitage på vägar som enskilda betalar underhåll för. Det innebär att ungefär 75 procent av de svenska vägarna utesluts från den nya skatten redan som utgångspunkt i båda förslagen. Så här ser det svenska vägnätet ut:

*Det svenska vägnätet består av:*<sup>4</sup>

- **Statliga vägar** (105 000 km). Här återfinns de vägar där Trafikverket är väghållare, som Europavägar, riksvägar och länsvägar.

<sup>3</sup> Skatteverket, [www.skatteverket.se/foretagochorganisationer/skatter/bilochtrafik/vagavgiftforsvenskatungafordon.4.18e1b10334ebe8bc8000899.html](http://www.skatteverket.se/foretagochorganisationer/skatter/bilochtrafik/vagavgiftforsvenskatungafordon.4.18e1b10334ebe8bc8000899.html)

<sup>4</sup> [www.scb.se/Statistik/MI/MI0816/2010A01/MI0816\\_2010A01\\_SM\\_MI21SM1301.pdf](http://www.scb.se/Statistik/MI/MI0816/2010A01/MI0816_2010A01_SM_MI21SM1301.pdf)

- **Kommunala vägar** (41 800 km), de vägar som kommuner är väghållare, framförallt gator och vägar i tätorter och detaljplanerade områden.
- **Enskilda vägar** (ca 433 000 km, varav 74 000 km enskilda vägar med statsbidrag), vägar där enskilda personer och andra privata intressen har huvudmannaskap för. Av dessa utgörs 210 000 km av skogsbilvägar.<sup>5</sup>

## Synpunkter på förslaget

### Vägar som bör omfattas av skatten

Naturskyddsföreningen ställer sig negativ till förslaget om att begränsa omfattningen av vägnätet till europavägar, övriga riksvägar och primära landsvägar. Risken är uppenbar att en stor del av lastbilstrafiken leds om till mindre lämpade vägsträckor med sämre hållfasthet och vägsträckor där resultatet blir mer störningar för fler boende utmed dessa vägsträckningar. Det finns anledning att befara att detta i sin tur kan undergräva acceptansen för skatten – och inte tvärtom.

Föreningen ansluter sig därmed till Vägslitageskattekommitténs slutsats att en sådan avgränsning innebär ”en beaktansvärd risk för att det skulle ske en önskad avledning av den tunga trafiken till vägar med sämre bärighet”.<sup>6</sup> Skatten bör alltså åtminstone omfatta hela det statliga och kommunala vägnätet.

Enligt Vägslitageskattekommitténs betänkande visar erfarenhet från USA, Nya Zeeland och Schweiz visar att det inte finns några tekniska hinder för att ta ut skatt på ett stort vägnät redan vid införandet.

Enligt Vägslitageskattekommittén utförs 15 procent av trafikarbetet för lastbilar i tätort. Samtidigt står lastbilar inte sällan för en oproportionerligt stor andel av luftföroreningarna i känsliga tätortsmiljöer när det gäller kväveoxider.<sup>7</sup> Det talar för att även låta de kommunala vägnäten omfattas av vägslitageskatten. Visserligen kan den problematiken åtgärdas med miljözoner – vilket är ett mer precist instrument för att begränsa tung trafik i tätorter. Mot detta kan invändas det i dag finns miljözoner endast i åtta svenska tätorter,<sup>8</sup> vilket är relativt lite. Inga förväntningar finns om att miljözoner kommer att införas i fler svenska tätorter för att styra genomfarten av tung lastbilstrafik. Den sammantagna bedömningen blir att föreningen, liksom för övrigt Vägslitageskattekommittén, anser att även det kommunala vägnätet bör beskattas.

Som utgångspunkt anser vi alltså att hela det allmänna vägnätet (Europavägar, riksvägar, länsvägar och kommunala gator och vägar m.m.) ska omfattas av den nya vägslitageskatten, men inte enskilda vägar. Det skulle vara svårt att hävda att enskilda vägar skulle omfattas av en vägslitageskatt, då det som sagt i huvudsak är de privata huvudmännen som betalar för underhållet av dessa vägsträckor.

<sup>5</sup> [www.skogskunskap.se/planera-skogsbruk/vatten-och-mark/praktiska-rad-for-hansyn-till-vatten/skogsbilvagar/](http://www.skogskunskap.se/planera-skogsbruk/vatten-och-mark/praktiska-rad-for-hansyn-till-vatten/skogsbilvagar/)

<sup>6</sup> SOU 2017:11, sidan 362

<sup>7</sup> Stockholms stad Tjänsteutlåtande 2008-000577-350, sidan 6.

<sup>8</sup> <https://www.transportstyrelsen.se/sv/vagtrafik/Miljo/Miljozoner/>

Frågan är då om **vägsträckor med låg trafikintensitet** skulle kunna undantas. Förslaget skulle som vi förstår det innebära en rejäl skattesubvention av tunga transporter på delar av vägnätet, eftersom lastbilarna skulle slippa dagens vägavgift och inte heller behöva betala den nya vägslitageskatten. För lastbilar över 12 ton skulle ett sådant system kunna innebära betydande skatterabatter jämfört med idag. Det skulle på sikt kunna innebära ökade transporter och utsläpp i delar av landet från den subventionerade trafiken.

Föreningen finner därför att det finns starka klimatskäl till att inte undanta vägsträckor med låg trafikintensitet. Sammantaget kan det röra sig om klimatpåverkan från en betydande andel av de framtida transporterna. Som framgår av kartan i promemorians bilaga 1 skulle ett undantag för vägavsnitt med under 500 tunga fordon per dygn betyda att vägslitageskatt i stort sett bara skulle tas ut i Sydsverige och E4:an utmed Östersjökusten.

Även här finns dessutom en betydande problematik med att undantag kan leda till omledning av trafiken till mindre lämpade vägsträckor.

**Någon avgränsning för vad som ska avses med låg trafikintensitet (antal tunga fordon per dag) som är lämplig** för att avgöra vilka vägar som bör undantas behövs enligt Naturskyddsföreningen därmed inte. Undantag av detta skäl innebär en omotiverad fossil subvention av tung trafik.

Sammantaget anser Naturskyddsföreningen att hela det statliga och kommunala vägnätet bör omfattas av en ny vägslitageskatt. **Några ytterligare avgränsningar (till exempel bara till TEN-T-nätverket)** bör inte göras, av samma skäl som angivits ovan.

## **Fordon som bör omfattas av skatten**

**Övervägandet att skatten ska omfatta fler fordon:** Promemorians förslag om att lastbilar över 3,5 ton ska vara skattepliktiga välkomnas av föreningen. Det är en klar förbättring jämfört med Vägslitageskattekommitténs förslag.

Det skulle kunna diskuteras om en lägre avgift även skulle kunna tas ut för lätta lastbilar under 3,5 ton. 3,5 ton är emellertid den undre gränsen för vilka fordon som får beskattas på detta vis enligt EU:s Eurovinjettdirektiv.

Det är helt nödvändigt ur miljösynpunkt att ta bort befrielsen från vägavgift för lastbilar under 12 ton, som idag bidrar till en fossil subvention av en del av lastbilstrafiken. Det skulle öka incitamenten för en successiv utfasning av äldre lastbilar med dåliga utsläppsvärden som ofta återfinns i detta segment.

## **Inriktning för differentiering av skatten - Geografisk differentiering**

Det har i debatten om vägslitageskatt förts fram att den skulle kunna medföra en minskad potential för biobränslen, eftersom den nya skatten skulle kunna försämra lönsamheten för uttag av gallringsved och grot i till exempel Norrlands inland. Grunden för invändningarna är

en rapport är från Skogforsk från 2007<sup>9</sup> och ett remissvar från 2008 där Skogforsk hävdade att kilometerskatten ”riskerar” att bli ”kontraproduktiv” utifrån miljösynpunkt.

Det är då bra att veta att Skogforsk i rapporten från 2007 inte räknat med att en kraftigt ökad efterfrågan på biobränslen kan öka priserna och lönsamheten (sid 26). Då får man enligt rapporten ”ett helt annat scenario”.

Detta torde redan vara fallet, efterfrågan har ökat sedan 2007 och kan förväntas öka ytterligare än mer med införandet av reduktionsplikten. Sedan Skogforsk rapport har priserna på biobränslen från skogen stigit. Mellan 2007 och 2017 steg till exempel priserna på skogsflis till värmeverk med 16 procent och till industrin med nästan 43 procent enligt Energimyndigheten.<sup>10</sup> Enligt en forskningsrapport från 2016 pekar forskarna på att biomassapriserna troligen kommer att öka signifikant; i ett av scenarierna räknar man till och med på en tredubbling av priserna till 2050.<sup>11</sup>

Den ökade efterfrågan på biobränslen, och därmed ökade priser, kommer sannolikt att innebära att den av vägslitageskatten orsakade kostnadsökningen kan ses som marginell. Det beror naturligtvis också på hur högt skatten sätts och hur den differentieras.

Det hör också till saken en långväga transport av biobränslen är en faktor som kan dra ner klimatnyttan.<sup>12</sup> Det kan alltså även av klimatskäl vara olämpligt att skattesubventionera lastbilstransporter av biobränslen från de mest avlägsna hyggerna.

**Naturskyddsföreningen är positiv till en differentiering av vägslitageskatten genom att göra det dyrare med transporter i tätort**, där den samhällsekonomiska kostnaden för hälsan visat sig betydligt större än man tidigare känt till. Enligt en ny forskningssammanställning av Naturvårdsverket är effekterna på barns lungor särskilt allvarliga. Även gravida kvinnor och deras ofödda barn kan påverkas även vid de jämförelsevis låga halter av luftföroreningar som vi har i Sverige.<sup>13</sup>

Att en extra hög skatt bör tas ut i tätortsområden bör inte föranleda kraftiga rabatter på övriga vägsträckor, utan motsvara skillnaden i samhällskostnad. En viss differentiering på detta sätt av avgifterna mellan stad och landsbygd kan dock vara ett bra sätt att vinna acceptans för skatten.

Föreningen är också positiv till att **differentiera på det viset att högre skatt tas ut där det finns alternativ till vägtransporter** i form av sjöfart och järnväg. Det skulle som skrivs i promemorian kunna öka överflyttningseffekterna. Fördelarna med en sådan ordning överväger, även om den skulle kunna kritiseras i de fall kapaciteten i tåg och sjöfart lokalt är så begränsad att alternativen i praktiken bara är teoretiska. Det kan, som Vägslitageskattekommitén anmärkte på, dessutom uppstå svåra gränsdragningsproblem. Se även kommentaren nedan om EU-rättsliga hinder.

<sup>9</sup> Andersson, Furness-Lindén, Rådström: Effekter på skogsbruket av en kilometerskatt, Skogforsk 2007

<sup>10</sup> Energimyndighetens [statistikdatabas](#), Trädbränsle och torvpriser, per kvartal exklusive skatt, från och med 1993, kronor/MWh fritt förbrukare, löpande priser.

<sup>11</sup> Börjesson et al. Bioenergy futures in Sweden – system effects of CO2 reduction and fossil fuel phase-out policies, 2016. Se abstract och sid 1133.

<sup>12</sup> Lindholm et al. Energy efficiency and the environmental impact of harvesting stumps and logging residues, European Journal of Forest Research, 2011, sid 1232.

<sup>13</sup> Naturvårdsverket, Luft & miljö, barns hälsa 2017, sidan 15, 16 och 22.

Vad avser behovet av **ytterligare differentiering avseende befolkningstäthet**, avstyrker föreningen. Differentiering avseende befolkningstäthet måste utgå från fordonens aktuella påverkan och inte utifrån regionalpolitiska hänsyn. En dyrare skatt på körning i tätortsområden av miljöskäl (se ovan) innebär en tillräcklig differentiering mellan stad och landsbygd. Om verksamhet behöver subventioneras i olika delar av landet, är det bättre att göra det på annat sätt än att skattesubventionera fossila transporter.

Enligt Vägskattekommittén finns det dessutom hinder i EU:s Eurovinjettdirektiv mot många former av geografisk differentiering av en vägslitageskatt.<sup>14</sup> Kommittén skriver att det framkommit att EU-kommissionens mening är undantag och rabatter enbart är möjliga i områden där det sker internationella transporter i betydande omfattning, annars uppstår diskriminering av åkare från andra EU-länder.

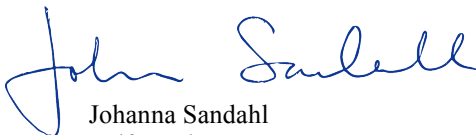
### **Inriktning för differentiering av skatten - differentiering på fordonstyp**

Föreningen är positiv till förslaget vad avser **differentieringen av skatten efter fasta fordonsegenskaper och utsläpp**, efter vad som är mest rättvisande för de faktiska utsläppen av luftföroreningar och klimatpåverkan. **Om omförhandlingen i EU** resulterar i bättre möjligheter att differentiera efter miljöaspekter bör dessa möjligheter tas i bruk.

Remissvaret har utarbetats under medverkan av Oscar Alarik, sakkunnig klimat och juridik, Jens Forsmark, sakkunnig hållbara transporter, och David Kihlberg, avdelningschef.

För Naturskyddsföreningen

Stockholm dag som ovan



Johanna Sandahl  
ordförande



Oscar Alarik  
Sakkunnig klimat och juridik

---

<sup>14</sup> SOU 2017:11, sidan 382