

Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system (SOU 2022:13). Remissvar 2030-sekretariatet

Om 2030-sekretariatet

2030-sekretariatets arbete fokuserar på att uppnå en fossiloberoende fordonsflotta till år 2030, i linje med det klimatmål om 70 procent minskad klimatpåverkan mellan år 2010 och 2030 som riksdagen antagit som en del av det klimatpolitiska ramverket. Vi är en löftesleverantör till våra beslutsfattare och förser dem med underlagen och förslagen som krävs för att nå målet, med åtgärder inom Bilen (fordon), Bränslet (drivmedel) och Beteendet. Vi har över 70 partners som representerar spetsutvecklingen inom dessa områden. Se www.2030sekretariatet.se.

Förslagets övergripande inriktning

Utredningen analyserar utformningen av ett nytt miljöstyrande system som ett alternativ till den nuvarande eurovinjettavgiften för godstransporter på väg. Det ska bidra till att miljö- och klimatmålen nås, användas för uttag av skatt och bidra tillförbättrad kontroll av regelefterlevnaden av yrkestrafiken. Ett avståndsbaserat system ingår i vad som granskas, liksom ett nytt miljöstyrande system med geografisk differentiering. Därtill har analyserats hur en differentiering utifrån fordonsegenskaper kan utformas för att bidra till ökad miljöstyrning. Utredningen analyserar också om ett avståndsbaserat system kan och bör kombineras med ett system för återbetalning av bränsleskatt.

Förslaget i dess helhet finns på <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2022/04/kompensation-for-hoga-drivmedelskostnader/>

2030-sekretariatets synpunkter

2030-sekretariatet delar regeringens bedömning att godstransporter på väg bör omfattas av ett nytt system som utgår från de mål vi som samhälle satt för transportsektorn och samhällsutvecklingen i stort. Vi konstaterar, liksom utredningen, att frågan hanterats många gånger, inklusive tidigare statliga utredningar med konkreta förslag på utformning av kilometerskatt. Samtidigt är denna, liksom tidiga utredningar, för snäv i bemärkelsen att det saknas en komplett översyn av skatter och avgifter för godstransporter på väg, där fordonskatt, vinjett, energiskatt, koldioxidskatt, handelssystem för koldioxid samt förslag på nivå på vägtull analyseras samfällt. Det vore välgörande med en sådan sammanställning, med sikte på att med ett fullständigt beslutsunderlag kunna nå ett ikraftträdande 2023.

När nivån på ny vägtull är okänd går det dessutom inte att bedöma lämplighet och konsekvenser av en eventuell differentiering. Eftersom transportnäringen ställer om med nya drivmedel, elektrifiering och vätgas påverkas skatteunderlaget efter hand. Därför bör analysen

på totala skatter och avgifter göras i dels ett omställningsperspektiv fram till år 2030, dels i ett längre perspektiv efter 2030 när allt fler fordon har ställt om. Finansiering av vägtrafiksystemet behöver vara robust också efter omställningen när elektrifiering har implementerats i stor omfattning.

Vi delar utredningens inriktning att systemet ska vara robust, men betonar mer än utredningen att det inte bara gäller legalt utan också över tid – vi ser snabba förändringar avseende tex digitalisering, förnybara drivmedel, elektrifiering och autonoma transporter som vi menar bör finnas med som parametrar när ett nytt system utformas. Exempelvis är synen på ”tailpipe”-baserade utsläpp i utredningens förslag förlegad; den avgörande skillnaden mellan förnybara och fossila utsläpp finns inte med och ger därmed en helt felaktig bild av klimatpåverkan från användningen av drivmedel som biogas, E95 och biodiesel.

Vi delar utredningens inriktning att utländska fordon bör ingå, och att svensk åkerinäringens konkurrenskraft gentemot utländska aktörer därmed kan stärkas. Vi delar också bilden av att systemet över tid ska vara budgetförstärkande eller åtminstone neutralt jämfört med idag, men ser tydligare än utredningen anger värdet av att i en introduktionsfas ha stöd såsom miljölastbilspremien.

På en rad punkter föreslår vi förändringar jämfört med utredningens förslag, och på några punkter där utredningen inte tagit ställning menar vi att man måste ta ställning. Dessa konkretiseras nedan, under respektive rubrik.

Omfattning: Vägnet

Utredningen föreslår att det skattepliktiga vägnätet ska omfatta europavägar, riksvägar och primära länsvägar, dock endast de som har en volym på över 500 tunga fordon per dygn. Utredningen konstaterar själv att ”Alternativet med ett lägre tröskelvärde än 500 tunga fordon per dygn medför en mer omfattande miljöstyrning, vilket ökar välfärdsvinsten”.

Vi delar denna bild, och ser att det finns en betydande risk för överflyttning av trafik om en närliggande väg inte omfattas av beskattningen – i normalfallet till en väg med sämre förutsättningar att hantera lastbilstrafik. Utredningen konstaterar detta, men det leder inte till någon slutsats; ”Det kan utifrån detta vägnät vara möjligt att identifiera närliggande vägar i det skattepliktiga vägnätet med sämre bärighet, dit tung trafik eventuell kan avledas för att undvika de beskattade vägarna.” Vi ser också att de boende längs mindre vägar upplever stora olägenheter vid betydligt lägre volymer av lastbilstrafik än den föreslagna gränsen. Slutligen visar Sveriges Åkeriföretags sammanställning att en mycket stor del av åkerierna huvudsakligen ägnar sig åt relativt kortväga transporter; 25% bygg- och anläggnings-transporter och 9% skogstransporter mot 12% för fjärrtransporter. Det vore inte rimligt att utforma ett verktyg som helt utesluter dessa. Med modern, satellitbaserad övervakning ser vi ingen anledning att sätta någon nedre volymgräns, alla vägar bör ingå.

Grund: Avståndsbaserat – med tillägg

I dagens tidsbaserade system är vägavgiften oberoende av hur många kilometer fordonet framförs, vilket inte utgör ett incitament för minskade körsträckor. Det är därför i grunden positivt att övergå till ett avståndsbaserat system. Utredningen föreslår en avståndsbaserad skatt, differentierad utifrån fordonets, eller fordonskombinationens, totalvikt, Euro-utsläppsklass och eventuellt antalet hjulaxlar.

Vi vill se ett *pay-as-you-drive* system som mer finmaskigt förmår internalisera de externa kostnaderna av godstransporter på väg; inte för mycket, inte för lite. Med modern datateknik och satellitkontakt kan man ta hänsyn till fordonets miljö- och klimatpåverkande utsläpp och tyngd (slitage), var det körs, när på dygnet och i veckan det körs. Det är också möjligt att – nu eller på sikt – väga in aspekter som hur fordonet framförs, samt fyllnadsgrad och andel tomtransporter, men med respekt för att systemet inte får bli för komplicerat och inte bör stöta på juridiska eller administrativa hinder ”i onödan”. Därtill är många typer av transporter till sin natur tomma ena vägen; t.ex. när tankbilen tömts eller när timmerbilen kör ut till skogen.

Förhöjd skatt i tätorter – använd trängselskatter

Utredningen föreslår förhöjd skatt i kommuner som ingår i Stockholms, Göteborgs och Malmös tätortsområden. Med den avgränsning som utredningen föreslår – att kommunala vägnätet undantas och att enbart vägar med över 500 tunga fordon per dygn omfattas – blir effekten svår att överskåda, slår orättvist mellan åkerier och leder troligen till att många kommer att välja avgiftsbefriade vägar vilket kan förvärra trafiken i innerstäderna. Det är också ett mycket trubbigt sätt att hantera de högre externa kostnaderna i städer, som förstås också uppstår i mellanstora städer som Umeå, Sundsvall, Helsingborg och Jönköping. Därför är ett mer finmaskigt *pay-as-you-drive*-system att föredra även här, och i brist på det konstaterar vi att Stockholm och Göteborg redan har trängselskatt med liknande syfte, och föreslår att dessa används för att öka kostnaderna specifikt för dessa områden.

Geografisk differentiering

Utredningen föreslår en lägre skattenivå, glesbygdsnivå, för vägar i län med befolkningstäthet under 30 invånare per kvadratkilometer. Det är ett trubbigt verktyg för att hantera att de externa kostnaderna i delar av dessa län är låga – i praktiskt taget alla dessa län finns också städer och sträckor där de externa kostnaderna är höga. Utredningen konstaterar också själv att ”Förslaget om nedsatt skattenivå i glesbygds-län medför att trafikarbetet inte minskar i samma utsträckning i dessa län jämfört med om ingen nedsättning ges i en avståndsbaserad skatt.” Därtill har vi nu stora industrisatsningar och närmast en överhettning av marknaden i delar av norra Sverige, vilket visar att ett finmaskigare system är att föredra.

Fordonsegenskaper

I viss mån är en avståndsbaserad skatt miljö- och klimatstyrande, eftersom åkerier kommer att sträva efter att hålla nere körsträckan. Utredningen bedömer att den avståndsbaserade skatten också bör differentieras utifrån fordonets, eller fordonskombinationens, totalvikt, Euro-utsläppsklasser och eventuellt antalet hjulaxlar. Vi menar att de aspekter som faktiskt har bäring på transportsektorns klimatmål bör vara med, medan annat bör skalas bort – det finns ett stort värde i att ha ett relativt enkelt system. Bland annat är hjulaxelfrågan inte given, utifrån att fler axlar kan betyda både lägre slitage och lägre energiförbrukning och klimatpåverkan. Beroende på hur länge det dröjer innan ikraftträdandet, kan också själva Euro-klassningen som aspekt ifrågasättas, eftersom andelen fordon med hög klassning förstås successivt ökar.

I det reviderade eurovinjettdirektivet ställs krav på att en avståndsbaserad skatt ska differentieras utifrån vilken koldioxidutsläppsklass ett fordon tillhör, antingen genom en differentierad infrastrukturavgift eller som en differentierad komponent i avgiften för externa kostnader. En medlemsstat kan även utnyttja båda möjligheterna. Utredningen lägger ändå

inget sådant förslag; ”Om den avståndsbaserade skatten måste differentieras utifrån fordonets koldioxidutsläppsklass bör det i den fortsatta beredningen utredas närmare hur denna differentiering ska utformas.” Om ett bonus-malus-system införs även för tunga fordon, vilket 2030-sekretariatet verkar för men i likhet med såväl branschorganet och 2030-partnern Sveriges Åkeriföretag som Trafikanalys ser svårigheterna med, är en klimatdimension mindre viktig i denna vägskatt, även om det fortsatt har betydelse för att hantera befintliga och utländska fordon på våra vägar. Vi ser det som självklart att klimatdimensionen måste vara styrande, och insisterar på att det ska utgå från faktisk, samlad klimatpåverkan ”well-to-wheel”, inte ”tailpipe”. Om utsläppen anges på det senare sättet, missgynnas hållbara, förnybara biodrivmedel och e-bränslen kraftigt och omställningen försvåras. Därtill bör åkerier som väljer förnybara drivmedel gynnas, t.ex. avseende skiftet från fossil diesel till HVO och RME/FAME.

Vikten av att koldioxiddifferentiera minskar, påpekar utredningen, ju högre reduktionsplikten är – då framförs ju alla fordon med drivmedel med låg klimatpåverkan. Men dels ser vi nu att reduktionsplikten enligt tidigare plan är hotad politiskt, dels har den ingen bäring på utrikes transporter som kör i Sverige utan att tanka här. Utredningen konstaterar just detta, ”Lastbilar som tankas utanför Sverige och således inte omfattas av den svenska reduktionsplikten eller koldioxidskatten, kan då träffas av incitament för att reducera utsläppen av koldioxid i den avståndsbaserade skatten.”

Även med en hög reduktionsplikt är det värdefullt att kunna gynna aktörer som går före och ställer om till helt fossilfria transporter genom eldrift, hållbara biodrivmedel och grön vätgas, i linje med vad utredningen skriver ” En koldioxiddifferentierad avståndsbaserad skatt skulle kunna öka andelen klimateffektiva lastbilar på svenska vägar, såsom vätgas- och ellastbilar, och därav även bidra till att nå Sveriges klimatmål. Lastbilar som tankas utanför Sverige, och då inte omfattas av den svenska reduktionsplikten eller koldioxidskatten, träffas av incitament för minskade utsläpp av koldioxid.” Med detta som grund är det märkligt att utredningen inte lagt fram förslag på detta område, och viktigt att det finns med i det slutliga beslutet, baserat på den faktiska, livscykelbaserade klimatpåverkan från respektive drivmedel och med full hänsyn till fördelarna med hållbara, förnybara drivmedel jämfört med de fossila de ersätter.

Återbetalning av skatt

I utredningens direktiv ingår att utröna ett eventuellt återbetalningssystem för skatter, som i delar kan gå tillbaks till åkerinäringen eller delar av den. Vi konstaterar liksom utredningen att vägtransporter på el, med förnybara drivmedel eller på vätgas missgynnas av återbetalning av bränsleskatt, och att omställningen bort från de fossila drivmedlen därmed försvåras. Vi beklagar den senaste tidens initiativ från svensk politik, med bl.a. retroaktiv återbetalning av bränsleskatten, pausad eller rentav sänkt reduktionsplikt, kraftigt sänkt skatt på fossila drivmedel och ansökan till EU om att införa energiskatter under den egentliga miniminivån.

Liksom Finansdepartementet, konstaterar vi att det finns andra, mer träffsäkra, mindre kostsamma och klimatomfattiga neutrala sätt att stimulera särskilt utsatta grupper, däribland åkerinäringen. Vi manar till att successivt förstärka och förtydliga den ekonomiska vinningen av att välja det som är förnybart, hållbart och i linje med de svenska klimatmålen, inklusive att värna den hittillsvarande skattebefrielsen för koncentrerade biodrivmedel, samt att successivt öka reduktionsplikten så att klimatpåverkan för alla transporter minskar. Detta arbete bör ske i samverkan med våra grannländer, för att undvika ”tankturism”.

Elvägar

Utredningen konstaterar att Elvägsutredningen i betänkandet Regler för statliga elvägar (SOU 2021:73) föreslår att kostnader för drift och underhåll av elvägen fördelas utifrån elvägsanvändarens förbrukade kWh och skriver att ”Eftersom Elvägsutredningen avfärdat körsträcka som fördelningsgrund bedömer utredningen att ett avståndsbaserat system inte kan spela en roll i debiteringen av kostnaderna för elvägar.” Vi delar denna inriktning.

Slutord

Våra invändningar är i delar centrala för att förslaget ska vara i linje med de svenska klimatmålen. Inte minst gäller det synen på biodrivmedels klimatpåverkan. Vi uppmanar regeringen att ta fasta på dessa när den förhoppningsvis skyndsamt lägger fram förslag för ändrad och mer hållbar beskattning av godstransporter på väg.

Mattias Goldmann

För 2030-sekretariatet, den 29 september 2022