

Remissvar

Dnr 2018-041

11 april 2018

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

En ny inriktning för beskattning av tung lastbilstrafik

Fi2018/01103/S2

SAMMANFATTNING

Konjunkturinstitutet har svarat på remiss om Finansdepartementets pm: *En ny inriktning för beskattning av tung lastbilstrafik.*

I pm:et föreslås ett införande av en vägslitageskatt på tunga lastbilstransporter. Skatten ska enbart gälla transporter på det större vägnätet och för lastbilar över 3,5 ton. Vidare föreslås att skatten differentieras beroende på var transportererna sker, på landsbygd eller i tätort, och efter fordonsegenskaper.

Konjunkturinstitutet (KI) delar analysen att en vägslitageskatt på tunga lastbilstransporter är önskvärd. KI har även samma uppfattning som många av de principiella resonemang som presenteras i pm:et. Det finns dock ett antal argument som förs fram där KI har svårt att se relevansen och därför anser att fel slutsatser dras. Systemets omfattning beror till stor del på en avvägning mellan kostnader och nyttor. Dessa är inte kända, varför det är svårt att bedöma om de mer konkreta förslagen i pm:et är välavvägda.

BEHOV AV EN VÄGSLITAGESKATT

KI anser att införandet av en avståndsbaserad skatt är önskvärd. Om alla transportslag fullt ut bär de kostnader de drabbar samhället (både privata och externa) underlättar det för marknaden att spontant välja både mängd och typ av transport som är mest effektiv. Det nuvarande tidsbaserade systemet är för trubbigt för att på ett tillfredsställande sätt fånga de negativa externa effekter tunga vägtransporter ger upphov till. Problemet lär växa i framtiden då utvecklingen på fordons- och drivmedelssidan gör det svårare att styra via bränsleskatter. Övergången till avståndsbaserad beskattning i andra europeiska länder, och med detta förknippad svagare styrning via skatter på bränslen, skapar en större risk för att bränsle köps utanför Sverige. Därmed undviker åkarna delvis att betala för de kostnader de åsamkar genom sina transporter i Sverige. Detta talar för att även Sverige borde införa en vägslitageskatt som inte går att undvika på motsvarande sätt.

OMFATTADE VÄGAR

Som diskuterats ovan är det bärande argumentet för en avståndsbaserad skatt att den möjliggör för en internalisering av tunga vägtransporters externa kostnader. Eftersom dylika externa kostnader uppstår på alla vägar ser KI ingen principiell anledning att exkludera vissa vägtyper från systemet.

I avsnitt 4.1 förs en serie argument om varför skatten enbart bör omfatta europavägar, övriga riksvägar och primära länsvägar. KI anser att det argument som har särskild tyngd rör att kostnaden för systemet skulle öka väsentligt om fler vägar togs med. Om kostnaden för att inkludera ett större vägnät överstiger nyttan så är det ur samhällsekonomisk synvinkel inte en försvarbar åtgärd. KI har dock svårt att se vad som driver den uppgivna väsentliga kostnadsökningen givet att systemet är GPS-baserat och att samtliga berörda fordon torde ha den tekniska utrustningen installerad oavsett om det mindre vägnätet är beskattat eller inte.

Flera av de andra argument som framförs för en begränsad omfattning av vägnätet har KI svårt att se relevansen i. Till exempel framförs att det skulle leda till att den utländska lastbilstrafiken på svenska vägar skulle bidra till finansieringen av infrastrukturen och att det skulle leda till miljövinster genom att ge incitament till ökad fyllnadsgrad och överflyttning till andra trafikslag. Båda dessa är sannolika konsekvenser av vägslitageskatten, men de gynnas inte av att skattens uttag begränsas till en delmängd av vägnätet.

Förslaget skulle vinna på en analys om hur olika utformningar av en vägslitageskatt påverkar konkurrenskraften både för svensk ekonomi som helhet, men även för delsektorer.

Det kostnadsargument som framförs för en begränsning av vägnätet sägs motivera att begränsa omfattningen till vägar med en mängd tung trafik över en viss nivå. Även här delar KI uppfattningen i princip, men ställer sig frågande till varför kostnaderna för att inkludera vägar med lägre intensitet skulle vara så höga.

OMFATTADE FORDON

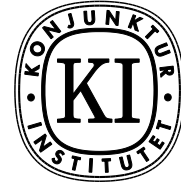
Eftersom KI anser att all trafik bör bära sina externa kostnader delar vi uppfattningen att i princip alla vägfordon ska omfattas av vägslitageskatten.

Det som avgör vilken lägsta vikt fordon ska ha för att omfattas av skatten borde vara en avvägning mellan kostnader och nyttor. Tyngre fordon ger upphov till större slitage, så det är mer sannolikt att nyttan av att inkludera dessa i systemet överstiger kostnaden. Någonstans går en gräns där en internalisering av de externa kostnaderna från lättare lastbilar inte kan motivera kostnaden för systemet. Givet att en sådan kostnadsbaserad argumentation förs kring vilka vägar som bör omfattas är det förvånande att avvägningen mellan kostnad och nytta över huvud taget inte nämns i samband med diskussionen om vilka fordon som bör omfattas.

En aspekt som inte behandlas i pm:et är risken för tröskeleffekter. Om skatten bara läggs på fordon över en viss vikt kan det finnas risk att marknaden istället använder lättare fordon, men då krävs fler transporter. Ett sådant utfall skulle åtminstone delvis gå emot intentionen med förslaget och bör därför vara värt att analysera.

GEOGRAFISK DIFFERENTIERING

De externa effekter som tunga vägtransporter ger upphov till varierar beroende på var transporten sker. Sålunda bör skatten differentieras geografiskt. En differentiering mellan landsort och tätort bedömer KI som en lägstnivå. I den mån det är möjligt bör differentieringen ytterligare förfinas. För att systemet ska få en styrande effekt krävs det att transportören har information om vilka kostnader olika val är förknippade med. En finmaskig differentiering ställer därför krav på ett bra informationssystem. Motsvarande avvägning mellan kostnad och nytta som diskuterats ovan återkommer även här givet att en finmaskig differentiering kan resultera i högre kostnader för systemet i form av dyrare teknik och mer kostsamma kontroller.



Eftersom de externa kostnaderna av tunga vägtransporter inte påverkas av huruvida det finns tillgängliga alternativ till dessa anser KI att sådan tillgänglighet inte heller ska påverka skattens storlek.

DIFFERENTIERING ÖVER FORDONSTYP

KI delar uppfattningen att vägslitageskatten bör differentieras utifrån hur olika fordonstyper ger upphov till olika stora externa effekter. Vi vill dock framhålla att flera externa effekter helt eller delvis internaliseras på annat vis. KI avråder därför från att differentiera vägslitageskatten på sådana egenskaper som redan hanteras av andra styrmedel för att undvika dubbelstyrning. Frågan kompliceras av möjligheten för vissa åkare att tanka utomlands och därmed undvika svenska skatter på bränslen.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Urban Hansson Brusewitz. Föredragande har varit forskningschef Svante Mandell.

Urban Hansson Brusewitz

Svante Mandell