



Naturskyddsföreningen

Ge oss kraft
att förändra
Pg.901909-2

Rapport Kilometerskatt

Bra för miljön, bra för ekonomin

Text: Per Kågeson & Jonas Sundberg

Redaktör: Magnus Nilsson, Naturskyddsföreningen

Omslagsfoto: Vägverkets bildbank, fotograf Mikael Ullén

Layout: Carina Grave-Müller, Naturskyddsföreningen

Tryck: EO Grafiska, Skarpnäck

Varunummer: 8 9076

ISBN: 91 558 6991 2

Svenska Naturskyddsföreningen

Box 4625

116 91 Stockholm

www.naturskyddsforeningen.se

E:post: info@snf.se

Kilometerskatt – bra för miljön, bra för ekonomin



Naturskyddsföreningen

FÖRORD

Riksdagens mål att till 2010 stabilisera trafikens koldioxidutsläpp vid 1990 års nivå är på väg att spricka. Den snabbt växande lastbilstrafiken är den viktigaste förklaringen. Personbilstrafiken har också ökat, men inte lika mycket. Dessutom har personbilarnas bränsleförbrukning faktiskt sjunkit en del.

Ett skäl till att den tunga trafiken växer så snabbt är att den är subventionerad. Ett antal utredningar på svensk och europeisk nivå visar att de skatter som tas ut av lastbilarna inte räcker för att betala de kostnader trafiken orsakar samhället i form av avgaser, olyckor, vägslitage, buller. För personbilar som körs på diesel får man liknande resultat.

Genom att införa en skatt efter körsträcka – en kilometerskatt – blir det möjligt att lösa problemen. Det räcker naturligtvis inte med att införa en kilometerskatt – skatten måste utformas på ett smart sätt och skattenivån måste ligga rätt. Men utan kilometerskatt blir det svårt, kanske omöjligt.

Med en kilometerskatt kan också en del andra problem lösas, eller i varje fall, minska. T ex skulle svenska lastbilar kunna konkurrera mera jämförbart med utländska fordon som idag, helt lagligt, kan köra genom Sverige nästan helt skattefritt. Detta rubbar givetvis konkurrensförhållandena.

När riksdagen våren 2006 godkände den senaste transportpolitiska propositionen, begärde man att regeringen skulle presentera ett förslag till en svensk kilometerskatt. Det finns ett färdigt regelverk inom EU för detta. Det är dags att gå till handling.

Denna rapport är Naturskyddsföreningens bidrag till diskussionen. Vi bad två av landets främsta experter på området, Per Kågeson, fristående författare och trafikkonsult, samt Jonas Sundberg, expert på tekniska system för vägavgifter vid konsultfirman SWECO, att var för sig dels beskriva poängen med kilometerskatter, dels hur tekniken fungerar. Per och Jonas ansvarar själva för sina respektive kapitel. I den mån de uttrycker åsikter, överensstämmer dessa inte nödvändigtvis med Naturskyddsföreningens ståndpunkter.

I ett avslutande kapitel formulerar Naturskyddsföreningen hur vi vill att ett kommande kilometerskattesystem bör se ut och införas.

Vår miljö och vårt samhälle i stort har mycket att vinna på införande av en kilometerskatt för tung trafik. Nu är det dags för regeringen och riksdagen att agera!

Svante Axelsson, generalsekreterare
Naturskyddsföreningen

Innehåll

Kilometerskatt på tunga fordon – varför då?	3
<i>Inledning</i>	3
<i>Den tunga vägtrafiken</i>	3
<i>Vägtrafikens kostnader och nyttor</i>	5
<i>Nuvarande skatter och avgifter</i>	5
<i>Principer för beskattning</i>	7
<i>Vägavgiftsdirektivet</i>	8
<i>Kilometeravgifter i andra länder</i>	9
<i>Effekter av kilometerskatt</i>	11
<i>Svenska utredningar</i>	13
<i>Ekonomiska effekter av införande av kilometerskatt</i>	14
<i>Referenser</i>	16
Kilometerskatt på tunga fordon – hur då?	17
<i>Förutsättningar och krav</i>	17
<i>När uppstår skyldighet att betala kilometerskatt?</i>	18
<i>Hur ser motsvarande beskattningssystem ut i omvärlden?</i>	19
<i>Hur ser ett svenskt kilometerskattesystem ut?</i>	20
<i>Vad kommer systemet att kosta?</i>	24
<i>Hur ser införandeprocessen ut?</i>	25
<i>Referenser</i>	26
En svensk kilometerskatt -Naturskyddsföreningens syn.....	27
<i>En likformig drivmedelsbeskattning</i>	28
<i>Naturskyddsföreningens förslag till svensk kilometerskatt – utformning och införande</i>	31

KILOMETERSKATT PÅ TUNGA FORDON – VARFÖR DÅ?

PER KÅGESON, FIL DR. NATURE ASSOCIATES

Inledning

Kilometerskatt innebär att varje fordon betalar skatt för sin faktiska körsträcka och att skattens nivå varierar mellan olika typer av fordon beroende på vilka kostnader i form av miljöpåverkan, olyckor och vägslitage som de ger upphov till. Skatten kan också differentieras geografiskt och tidsmässigt för att återspegla olika vägars egenskaper och förekomst av trängsel på dem. Syftet med en kilometerskatt är att effektivisera transportsystemet genom att begränsa samhällets kostnader i form av miljöskador, olyckor, slitage mm.

Tidigare hade Sverige en enkel form av kilometerskatt för dieseldrivna fordon, inklusive personbilar. Den avskaffades 1993 inför Sveriges inträde i EU. Nya IT-teknologier gör att en modern kilometerskatt kan ges en mycket mera optimal utformning. I Europa har Tyskland, Österrike, Schweiz och nyligen även Tjeckien redan infört kilometerskatt för tunga fordon (över 3,5 eller 12 ton) på hela eller delar av sina vägnät. Flera andra länder har beslutat följa deras exempel. I Storbritannien planeras en km-skatt för alla fordon.

Den tunga vägtrafiken

Samtidigt som den transporterade godsmängden (räknat i ton) med tunga lastbilar mellan 1973 och 2003 faktiskt minskade med 40 procent, växte transportarbetet med sådana bilar (mätt i tonkm) med 54 procent. Siffrorna återspeglar att den genomsnittliga sträckan per inrikestransport mer än fördubblats. Varor transporteras allt längre. Lastbilarna står för nästan 40 procent av det inhemska godstransportarbetet i Sverige.

För att bedöma hur införande av kilometerskatt skulle påverka transportsektorn är det viktigt att se hur trafikarbetet (räknat i fordonskilometer) fördelas på olika typer av motorfordon. Som framgår av tabell 1 står tunga lastbilar (över 3,5 ton) för ca 5 procent av trafikarbetet. Tillväxten har sedan 1990 varit något snabbare än genomsnittet för hela vägtrafiken. Noterbart är också att lätta lastbilar och skåpbilar svarar för drygt 10 procent av trafikarbetet och att antalet fordonskilometer med sådana bilar mer än fördubblats sedan 1990.

Tabell 1. Vägtrafikens fördelning på olika fordonstyper 2002 (fordonskilometer och procent) samt tillväxt sedan 1990 (procent).

Fordonstyp	Milj. fkm 2002	Andel 2002, %	Tillväxt 1990-2002, %
MC	967	1,3	117
Personbilar	60 934	82,4	12
Lätta lastbilar	7 609	10,3	43
Tunga lastbilar	3 431	4,6	19
Bussar	1 012	1,4	-1
Samtliga	73 953	100,0	15

Källa: SIKA/SCB

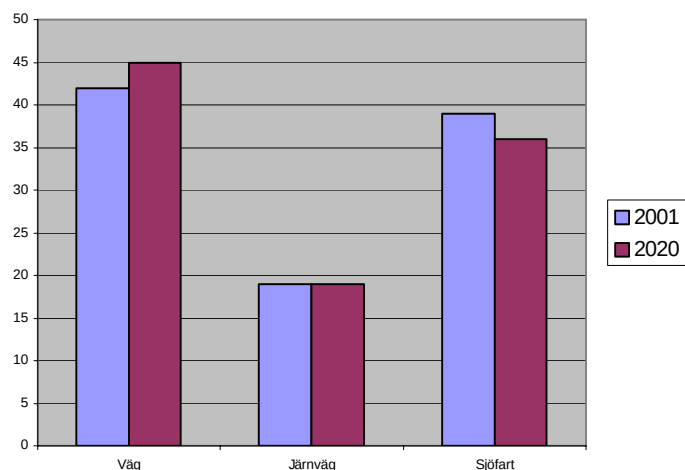
Prognos för godstransportarbetet

Sedan mitten av 1970-talet har det inhemska godstransportarbetet (tonkm) ökat något långsammare än BNP. Statens Institut för Kommunikationsanalys, SIKA, (2005a) räknar i en prognos med att godstransportarbetet (mätt i tonkm) mellan 2001 och 2020 kommer att öka med 30 procent för väg, 22 procent för järnväg, 15 procent för lastfartyg och 34 procent för färjor. För transportslagen gemensamt innebär detta en ökning med 23 procent på 20 år.

Av betydelse för fördelningen mellan transportslagen är att den transporterade volymen mätt i värde förväntas komma att i det närmaste fördubblas jämfört med 2001. Mätt i ton stannar däremot tillväxten, enligt SIKA, på 17 procent.

Av figur 1 framgår att prognosen innebär att lastbilarnas andel av godstransportarbetet (tonkm) ökar med 3 procentenheter år 2020 jämfört med 2001, medan sjöfartens andel minskar lika mycket. Järnvägens andel väntas förbli oförändrad.

Figur 1. Trafikslagens andel av godstransportarbetet 2001 och prognos för 2020.



Källa: SIKA

Till sjöfarten räknar SIKA allt godstransportarbete med fartyg inom svenskt territorialvatten. Om man inte tar med utrikes sjöfart längs den svenska kusten var fartygens andel av det inhemska godstransportarbetet 11,7 procent och lastbilarnas 56,9 procent år 2003 (SIKA, 2005b). Det är den senare siffran som den svenska åkerinäringen brukar uppges (Sveriges Åkeriföretag, 2006a). Den svenska järnvägens andel av godstransportarbetet ligger långt över genomsnittet inom EU 15 som bara uppgår till 8 procent.

Vägtrafikens kostnader och nyttor

Vägtrafiken orsakar samhället betydande kostnader. Investeringarna i gator och vägar uppgår till ca 12 mdr kronor per år. Till detta ska läggas drift- och underhållskostnader med nästan lika mycket samt polisens övervakningskostnader.

Varje år dödas 400-450 personer i trafiken. Fler än 3 000 skadas svårt. Utöver ett stort lidande orsakar olyckorna omfattande kostnader i form av produktionsbortfall, sjukvård, rehabilitering och skador på egendom.

Fordonens avgaser står för en stor del av utsläppen av luftföroreningar i form av framför allt kolväten, partiklar och kväveoxider. Till följd av dessa utsläpp dör några tusen svenskar några månader eller år tidigare än vad de annars skulle ha gjort. Tiotusentals människor som lider av astma, allergier eller hjärt- och lungsjukdomar har återkommande besvär av luftföroreningarna. Barn och äldre är särskilt utsatta. Buller från vägtrafiken påverkar också vår livskvalitet och medverkar till stress och uppkomst av hjärtsjukdomar.

Vägtrafiken svarar för ca en tredjedel av de svenska utsläppen av koldioxid, den viktigaste växthusgasen.

Vägnätet upptar omkring en procent av landets yta. Högtrafikerade vägar skapar barriärer som drabbar både människor och djur. Ibland gör vägar intrång i värdefulla naturområden.

I storstäderna kan trängsel på gatu- och vägnätet vara så stor att trafikanternas tidsförluster kan mätas i miljarder kronor. Trängsel ökar också avgasutsläppen från trafiken.

Vägtrafikens nytta är samtidigt mycket stor. Vore det inte så skulle inte svenska hushåll och företag vara beredda att lägga ner hundratals miljarder kronor på att förflytta sig själva eller sitt gods. Nyttan är förstås inget problem. Den är önskad och konsumenterna vill betala för den. Med skadorna är det annorlunda. Det finns ingen marknad för bilavgaser, buller och trängsel. Stockholmsförsöket med trängselskatt 2006 visar dock att man med marknadsekonomiska instrument kan minska trängseln. På liknande sätt skulle avgifter som återspeglar avgasutsläpp, buller, vägslitage och olycksrisker ge incitament att vidta åtgärder som minskar skadorna. Kilometerskatt är ett sådant styrmedel.

Nuvarande skatter och avgifter

Staten beskattar vägtrafikens fordon och drivmedel. För närvarande beskattas bensin och diesel, medan biodrivmedel tills vidare är helt befriade från skatt. Tidigare fanns en skatt på försäljning av nya fordon (bilaccisen) men den avskaffades på 1990-talet.

• *Vägtrafikskatten*

Ägare till fordon registrerade i Sverige betalade 2005 sammanlagt 9,6 miljarder i fordonsskatt (vägtrafikskatt – betalas per år eller månad). Av denna intäkt kom 8,0 miljarder från beskattning av personbilar och andra lätta fordon, drygt 1,2 miljarder från tunga fordon och resten från traktorer, släpvagnar mm.

• *Skatt på bensin och diesel*

De svenska drivmedelsskatterna består av koldioxidskatt och energiskatt. Koldioxidskatten är proportionell mot drivmedlens innehåll av kol och uppgår från 1 januari 2007 till 2,16 kronor per liter för bensin och 2,66 kronor för diesel. Att koldioxidskatten är högre för diesel beror på att dieseloljan innehåller mera kol (och energi) per liter. Energiskatten på diesel är dock mycket lägre (1,06 kr för miljöklass 1) än för bensin (2,90 kr).¹ Energiskatten kan ses som statens sätt att beskatta

¹ För naturgas gäller skattesatser motsvarande bensin. Biodrivmedel belastas endast med mervärdesskatt.

vägtrafiken för andra kostnader än dess klimatpåverkan. Den stora skillnaden i beskattning av bensin och diesel innebär att dieseldrivna fordon i ringa grad bidrar till att täcka sina kostnader. Det gäller särskilt tunga fordon, eftersom de står för den helt övervägande delen av slitaget på våra vägar.

• *Eurovignette (sv. vägavgift)*

Eurovignetten tas ut per tidsenhet (år, månad eller dag) på lastbilar över 12 ton som trafikerar motorvägar och vissa andra delar av huvudvägnätet i Sverige och fyra andra EU-länder. De deltagande länderna delar på intäkten som för Sveriges del ger ca 600 mkr per år.

Momsen har inte med saken att göra

Motororganisationerna och bilindustrin brukar ta med statens intäkter av moms på drivmedel, fordon och verkstadsbesök när de redovisar hur mycket skatt vägtrafiken betalar. Mervärdesskatten är dock en allmän skatt på så gott som all konsumtion av varor och tjänster, och ingen annan sektor betecknar intäkterna av den som något som bör återföras till de verksamheter som beskattats. Dessutom kan momsen kvittas när den erläggs av företag, vilket medför att nästan all konsumtion av diesel är momsfri.

Intäkter av skatter på vägtrafiken

Tabell 2 visar statens intäkter av skatter som belastar vägtrafiken. Av dessa skatter är dock koldioxidskatten i det närmaste generell och tas ut med samma skattesats även för kol, olja och naturgas som utnyttjas i fasta förbränningsanläggningar (vissa branscher åtnjuter nedsatt skatt). I flertalet av EU:s medlemsländer görs dock ingen uppdelning av bensin- och dieselskatten på koldioxidskatt och energiskatt.

Tabell 2. Skatter som 2005 belastade vägtrafiken

	Skatteslag	Miljoner kronor
1	Bensinskatt	
	Energiskatt på bensin	15 185
	Koldioxidskatt på bensin	11 315
2	Dieselskatt	
	Energiskatt på diesel	2 500
	Koldioxidskatt på diesel	6 300
3	Fordonsskatt	9 600
4	Vägavgift på tunga lastbilar	600
	Summa	45 500
	Varav koldioxidskatt	- 17 615
	Netto exklusive koldioxidskatt	27 885

Sverige har låg beskattning av vägtrafiken

Den tunga vägtrafiken drivs nästan uteslutande med diesel. Inom EU hade fem av de 15 gamla medlemsländerna i januari 2006 högre dieselskatt än Sverige. I topp låg Storbritannien där dieseldrivna fordon betalar motsvarande 6,40 kr i skatt per liter för lågsavlig diesel, vilket är 75 procent mer än i Sverige (kurs 13.59).

EU-kommissionens skattedirektorat fann i en beräkning av medlemsländernas intäkter av vägtrafikskatter² 1995 att de motsvarade mellan 2 och 4 procent av BNP (Europeiska kommissionen,

² Kommissionen använde intäkterna av vägtullar, försäkringsskatt, försäljningsskatt, fordonsskatt samt bensin- och dieselskatt (oavsett om de av medlemsländerna hade andra benämningar som t.ex. energi- eller koldioxidskatt). Mervärdesskatten togs naturligtvis inte med i jämförelsen.

1997). Den lägsta andelen hade Sverige, 1,96 procent. Bland övriga medlemsländer med ungefär samma BNP per capita låg andelen mellan 2,30 och 3,21 procent av BNP. Situationen är förmodligen ungefär densamma idag. Som framgår av tabell 1 uppgick summan av bensin- och dieselskatten samt vägtrafikskatten och eurovignetten 2005 till 45,5 mdr kronor. Den svenska bruttonationalprodukten uppgick samma år till 2 491 mdr kronor. Det innebär att beskattningen av vägtrafiken det året motsvarade 1,8 procent av BNP, dvs. en ännu lägre nivå än 1995.

Principer för beskattning

Enligt ekonomisk teori bör finansiering av offentlig infrastruktur utformas så att infrastrukturhållaren tar ut rörliga avgifter som motsvarar den kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaden för ökad trafik. Det innebär att avgiften ska motsvara de kostnader som uppkommer när vägnätet belastas av en tillkommande fordonskilometer. Kostnaderna kan gälla vägslitage, miljöpåverkan, olycksrisk och trängsel. Ju bättre den rörliga avgiften/skatten motsvarar dessa kostnader, desto bättre gynnas ett effektivt utnyttjande av infrastrukturen. Är den rörliga avgiften/skatten *lägre* än den rörliga kostnaden blir trafikarbetet större än vad som är samhällsekonomiskt optimalt. Är avgiften *högre* än den rörliga kostnaden blir trafikarbetet mindre än vad som är samhällsekonomiskt optimalt.

Principen om att basera trafikens kostnadsansvar på den kortsiktiga marginalkostnaden innebär att trafikavgifternas nivå inte har någon direkt koppling till kostnaderna för t ex investeringar och underhåll. Skälet för detta är att om trafiken belastas med sådana avgifter kommer den befintliga infrastrukturen att utnyttjas mindre än vad som är samhällsekonomiskt optimalt. Exempel på detta är Öresundsbron och Arlandapendeln som finansieras med avgifter som ligger långt över de kortsiktiga, rörliga kostnaderna.

Om kostnaden för trafikolyckor, miljöeffekter och trängsel är hög, kan skatteintäkter baserade på den kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaden bli så höga att de motsvarar infrastrukturhållarens genomsnittliga utgifter, inklusive de fasta kostnaderna. Om de negativa effekterna tvärtom är små (vilket ju bör eftersträvas), kan intäkterna inte finansiera investeringar och fasta kostnader. I sådana fall måste den rörliga avgiften kompletteras med fasta avgifter alternativt får investeringarna finansieras med allmänna skattemedel.

Regeringen och riksdagen har uttalat att marginalkostnadsprissättning ska eftersträvas inom transportsektorn, men i praktiken gäller skilda spelregler för de olika transportslagen. Sjöfarts- och luftfartsverken är affärsdrivande verk som måste täcka sina direkta utgifter med intäkter av farledsavgifter respektive start- och landningsavgifter eller genom kommersiell verksamhet som t ex parkeringsavgifter och uthyrning av butikslokaler vid flygplatser. Banverket får en del av sina inkomster från banavgifter, baserade på den kortsiktiga, externa marginalkostnaden (miljöpåverkan, spårslitage mm), men huvuddelen av underhållskostnader och nyinvesteringar betalas med skattemedel. Vägverkets utgifter finansieras i huvudsak med allmänna skattemedel. I motsats till järnvägstrafiken beskattas på vägtrafiksidan även fordon och drivmedel.

Enligt en beräkning utförd av SIKA (2004a) betalar vägtrafiken 89 procent av sina kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnader, medan järnvägen och sjöfarten bara betalar 33 respektive 69 procent. När SIKA beräknade tågens kortsiktiga marginalkostnad tog man hänsyn till att stigande förbrukning av el i Sverige ökar utsläppen av koldioxid från grannlänernas kolkraftverk. De intäkter som SIKA jämfört kostnaderna med består av statens inkomst av vägtrafikens diesel- och bensinskatter samt fordonsskatter och eurovignetteavgifter, järnvägens banavgifter och sjöfartens farledsavgifter.

Tabell 3. Intäkter och kostnader från person- och godstransporter i miljarder kronor per år samt internaliseringsgrad (summa intäkter/summa marginalkostnader) i procent.

	Vägfarten	Järnvägfarten	Sjöfarten
Summa intäkter	37,30	0,40	1,00
Summa marginalkostnader	42,00	1,30	1,40
Internaliseringsgrad	0,89	0,33	0,69

Källa: SIKA

Medan tabell 3 gäller all trafik redovisar tabell 4 utfallet för godstransporterna. Av tabellen framgår att lastbilarna och godstågen bara betalar 60 respektive 24 procent av sina kostnader, medan lastfartygens avgifter motsvarar nästan 100 procent av sjöfartens kortsiktiga marginalkostnader.

Tabell 4. Intäkter och kostnader från enbart godstransporter i miljarder kronor per år samt internaliseringsgrad (summa intäkter/summa marginalkostnader) i procent.

	Vägfarten	Järnvägfarten	Sjöfarten
Summa intäkter	7,70	0,20	0,90
Summa marginalkostnader	12,80	0,70	1,00
Internaliseringsgrad	0,60	0,24	0,96

Källa: SIKA

Vägavgiftsdirektivet

I början av 2006 antog EU slutligen det nya vägavgiftsdirektivet (2006/38) som ersätter det s.k. Eurovignettedirektivet från 1999 (99/62). Liksom tidigare görs skillnad mellan vägtullar och vägavgifter. Vägtullar är avståndsberoende, medan vägavgifterna (också kallade vignetter) ger fordonen rätt att utnyttja berörda vägar under en viss period – ett år, en månad eller ett dygn. Kilometeravgifter betraktas i direktivet som en form av vägtull.

Vägavgiftsdirektivet ger medlemmarna rätt att införa och behålla tullar eller avgifter på fordon över 3,5 ton som framförs på motorvägar och vägar som tillhör det transeuropeiska vägnätet (Trans-European Road Network, TEN-R). Avgifterna ska grundas på principen om täckning av infrastrukturkostnader och vägtullar (inkl. km-skatt) och ska motsvara den ”viktade genomsnittliga kostnaden” för investeringar, drift, underhåll och utveckling av det berörda nätet.

Om ett medlemsland redan har eller vill införa avgifter på fordon över 12 ton, måste det senast 2012 utvidga systemet till att omfatta alla fordon över 3,5 ton. Undantag får bara göras om en sådan utvidgning skulle medföra avsevärda negativa effekter på miljön eller om den administrativa kostnaden skulle överstiga 30 procent av intäkterna.

Under det tidigare direktivet fick medlemsländerna inte införa avgifter eller tullar på andra vägar än huvudvägnätet. Detta medverkade till att Sverige tidigare avstått från att införa kilometerskatt, eftersom en avgiftsbeläggning av enbart motorvägarna skulle kunna leda till att en del tung trafik skulle flytta från de större vägarna till parallella, mindre landsvägar med sämre bärighet och större risk för trafikolyckor. SIKA (2000) bedömde att en svensk kilometerskatt på 1,16 kronor per fordonskilometer som endast omfattade de större vägarna skulle leda till att ca 15 procent av lastbilarna på detta sätt valde andra vägar.

Enligt det nya direktivet får medlemsländerna införa tullar, avgifter eller kilometerskatt på hela sitt vägnät under förutsättning att fordon från andra länder inte diskrimineras och att avgifterna står i proportion till kostnaderna.

Medlemsländerna får (med några undantag) inte tillämpa både vägavgifter och tullar på en och samma väg. Sverige kan alltså inte införa en generell kilometerskatt och samtidigt finansiera vissa vägsträckor med särskilda avgifter. Däremot är det tillåtet att ta ut trängselavgifter vid sidan om kilometerskatt eller som en integrerad del av kilometerskatten. I det senare fallet får inte avgiften under rusningstrafik vara mer än högst dubbelt så hög som den avgift som tillämpas under lågtrafiktid.

Beträffande situationen i Stockholm är det viktigt att notera att trängselavgifter/trängselskatt får tillämpas också på vägar som ingår i det transeuropeiska vägnätet när dessa korsar ett storstadsområde. Några hinder att införa trängselskatt på t ex Essingeleden (E4/E20) finns således inte.

Tullarna och avgifterna kan differentieras efter fordonens axelvikt och miljöegenskaper. Beträffande miljöegenskaperna ska differentieringen utgå från vilken avgasklass fordonen tillhör. EU fastställer med jämna mellanrum nya lagkrav på utsläpp av avgaser från tunga fordon. De betecknas som Euro 1, Euro 2, Euro 3 och Euro 4¹. Euro 5 träder i kraft 2008. Differentieringen innebär att moderna fordon med förhållandevis låga utsläpp kan ges en lägre avgift än äldre fordon. Differentieringen får dock inte drivas längre än att avgiften för den bästa bilen blir minst hälften av den avgift som belastar de fordon i samma storleksklass som har sämst reningsutrustning. Senast år 2010 måste alla medlemsländer som infört vägtullar ha differentierat dem efter fordonens Euro-klass.

Eftersom direktivet tillåter samtidig differentiering för miljöegenskaper och trängsel kan ett fordon med dåliga miljöegenskaper i rusningstid få betala upp till fyra gånger så mycket som ett fordon med goda miljöegenskaper erlägger under lågtrafiktid.

Det finns inget hinder att differentiera avgifterna mellan olika typer av vägar med hänsyn till t.ex. bärighet, olycksrisker eller miljöpåverkan.

Medlemsländerna får själva bestämma om de vill införa vägtullar eller kilometerskatt på fordon som väger under 3,5 ton.

Medlemsländerna får bestämma hur intäkterna från avgiftssystemen ska användas, men direktivet rekommenderar att pengarna utnyttjas inom transportsektorn (i dess helhet).

Väggavgiftsdirektivet bygger *inte* på principen om att trafiken bör betala för sina kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnader trots att EU kommissionen tidigare uttalat sitt stöd för denna princip. Den tillåtna differentieringen av avgifterna kan dock användas för att se till att de faktiska avgifterna hamnar i närheten av dem som fordonen skulle ha erlagt om marginalkostnadsprincipen varit styrande. Eftersom det är tillåtet att sätta avgifterna lägre än vad som motsvarar den viktade genomsnittliga kostnaden för infrastrukturen är det möjligt, om man så vill, att undvika att belasta trafiken med mer än vad som motsvarar den kortsiktiga marginalkostnaden.

Rådets och parlamentets beslut om det nya direktivet innehåller ett uppdrag till EU-kommissionen att år 2008 redovisa förslag om hur väggavgiftsdirektivet skulle kunna förändras för att bättre återspegla trafikens kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnad.

Kilometeravgifter i andra länder

Några länder i Europa har redan infört kilometerskatt på hela eller delar av sitt vägnät. Tyskland och Österrike införde kilometeravgifter på sina motorvägar innan det nya direktivet antogs. Schweiz, som inte är medlem av EU, införde kilometerskatt på tunga fordon på hela sitt vägnät redan 2001.

¹ Förvirrande nog används samma beteckningar för de avgasregler som gäller för lätta fordon. Här avses enbart de avgasregler som gäller tunga fordon.

Tyskland

Den tyska kilometeravgiften på fordon över 12 ton trädde i kraft den 1 januari 2005. Avgiftens storlek varierar med antal axlar och vilken emissionsklass fordonet tillhör. Den genomsnittliga avgiften uppgår för närvarande till 0,124 Euro per fordonskilometer (inom intervallet 0,09-0,14). Det motsvarar SEK 1,14 per fordonskilometer (kurs 9,20). Den tyska regeringen hade velat sätta avgifterna högre (genomsnitt 0,15 Euro), men har tills vidare avstått från detta, eftersom EU kommissionen motsatt sig Tysklands planer på att kompensera åkarna genom sänkt drivmedelsskatt.

Det finns inga planer på att ändra systemet i grunden. Dock kan en del parallella landsvägar komma att inkluderas, eftersom motorvägsavgiften lett till att en del tung trafik valt sådana vägar för att slippa betala.

Österrike

Den 1 januari 2004 införde Österrike en avståndsbaserad motorvägsavgift på bussar och lastbilar över 3,5 ton. Avgiften är 0,13 Euro per fordonskilometer för två axlar, 0,182 Euro för tre axlar och 0,273 Euro för fyra eller fler axlar. Den är inte differentierad för fordonens miljöklass. Nivån är satt så att den ska täcka hela kostnaden för det berörda vägnätet, inklusive avskrivningar på tidigare investeringar.

Schweiz

Schweiz, som inte är medlem i EU, införde 2001 kilometerskatt för tunga fordon på hela sitt vägnät. Avgiftsnivåerna ligger ca fyra gånger över motsvarande nivåer i Tyskland. Intäkterna finansierar bland annat de nya järnvägstunnlar som ska avlasta vägnätet genom att transportera lastbilar och trailers genom Alperna.

Tjeckien

Sedan 1 januari 2007 måste lastbilar över 12 ton betala en km-skatt på det tjeckiska motorvägsnätet. Systemet liknar det tyska med en differentiering av skatten efter vikt, antal axlar och emissionsklass. Skattenivåerna motsvarar SEK 0,36-1,76 per km. Man har redan beslutat om en utvidgning av systemet till fler vägar.

Andra världsdelar

Ett halvt dussin amerikanska delstater har olika former av distansrelaterade skatter på tunga fordon. Australien och Nya Zeeland tillämpar också kilometerskatt.

Situationen i övriga EU-länder

Sverige, Danmark, Belgien, Luxemburg och Nederländerna tar sedan 1995 ut en gemensam motorvägsavgift på lastbilar över 12 ton. Fordon som betalat den s.k. eurovignetten får fritt framföras på motorvägarna i samtliga fem länder. Tyskland deltog i eurovignettesamarbetet innan landets kilometeravgift trädde i kraft.

Belgien har planer på att utvidga vignettesystemet till att omfatta fordon under 12 ton, dock utan att övergå till avståndsbaserade avgifter. Danmark har inte för avsikt att överge eller utvidga eurovignetten.

Nederländerna har länge diskuterat införandet av kilometeravgifter. Avsikten är i första hand att minska trängseln, och personbilarna har av det skälet stått i fokus. Politiska motsättningar har hindrat Nederländerna från att fatta beslut i frågan, men det är möjligt att man efter parlamentsvalet i november 2006 till slut kommer att ta ställning. Om allmän kilometerskatt införs på både lätta och tunga fordon förväntas den delvis ersätta de nuvarande försäljnings- och fordonsskatterna.

Storbritannien överväger också att införa allmän kilometerskatt på såväl tunga som lätta fordon. Ett första förslag mötte invändningar och genomfördes aldrig, men arbetet med att förbereda någon form av skatt fortsätter. Tankar finns om att koppla samman lokala trängselavgiftssystem med en mera generell kilometerskatt.

Länder med motorvägstullar

Frankrike, Spanien, Italien och Portugal har alla motorvägar som finansieras genom traditionella tullavgifter. I många fall är sådana vägar privatfinansierade och tullavgifterna bekostar således både avskrivningar och drift och underhåll. Inget av dessa länder har för närvarande planer på att ändra sina system med anledning av det nya direktivet.

De nya medlemsländerna

Ungern, Polen och Slovakien har nationella vignettesystem för tung trafik på ländernas motorvägar och vissa andra större vägar, medan Slovenien sedan länge finansierar motorvägarna med tullar. Ungern förbereder system liknande det i Tjeckien för sina motorvägar. Möjligen kommer en del större parallella vägar också att ingå.

Slovakien planerar att under senare delen av 2007 införa distansrelaterade avgifter av österrikisk modell på motorvägarna och större vägar som löper parallellt med dem. Avgifterna förväntas hamna på samma nivå som i Tyskland och Tjeckien.

Polen planerar att utvidga vignetten till alla större vägar (totalt ca 16 000 km) och håller således fast vid tidsbaserade avgifter.

Effekter av kilometerskatt

Beräkningar utförda av EU-kommissionen och de europeiska transportministrarnas samarbetsorgan, ECMT, visar att välfärdsvinsten av att reformera avgifterna så att de återspeglar de faktiska kostnaderna inom transportområdet sammanlagt uppgår till 36 miljarder Euro per år för Tyskland, Frankrike och Storbritannien (ECMT/EC, 2003). För Finland, som också täcks av studien, anges potentialen till mera blygsamma 0,3 miljarder Euro. Omräknat till svenska förhållanden torde detta innebära att välfärdsvinsten för vår del skulle kunna uppgå till minst 5 miljarder kronor per år.

Godstransporterna blir något dyrare när de tvingas ta ansvar för sina samhällsekonomiska kostnader. Men avgiftsbeläggningen ger fordonsägarna ett starkt incitament att försöka minska sina avgifter genom att bli renare, snålare och säkrare samt slita mindre på infrastrukturen. Den stimulans till teknisk utveckling som systemet innebär kan förväntas innebära att fordonen blir renare och säkrare. Därigenom kommer kostnaden för miljöpåverkan och olyckor att sjunka med tiden. I storstäderna kan ökad trängsel påverka avgifterna i motsatt riktning.

I Tyskland ledde införandet av motorvägsavgiften till att antalet körda km utan last minskade med 15 procent. En rapport från den tyska godstransportmyndigheten visar att det med dagens avgiftsnivåer är lönsamt för åkerier som kör mycket på motorvägar att köpa lastbilar som klarar de framtida utsläppskraven för Euro 5.

En nackdel med den tyska modellen är att en del åkerier för sina kortväga transporter bytt till lastbilar under 12 ton som är undantagna från avgiften. I viss omfattning förekommer också att stora lastbilar (>12 ton) väljer parallella landsvägar i syfte att undvika kilometeravgiften. Sådana problem kan dock lösas genom att kilometerskatten utvidgas till alla lastbilar och till hela vägnätet.

Införandet av den tyska kilometerskatten har inte lett till någon påtaglig överföring av gods från väg till järnväg. Det stämmer väl med de försök att beräkna effekterna av införande av kilometeravgifter som gjordes innan de infördes.

SIKA (2004c) har gjort beräkningar av vilka effekter på transportarbetets fördelning på transportslag i Sverige som införande av en marginalkostnadsbaserad kilometerskatt skulle medföra.⁴ Analysen visar att transportarbetet på väg skulle minska med 5,5 procent, medan järnvägen och sjöfarten skulle öka med 6 respektive 4 procent.

Man bör notera att SIKA:s beräkning bygger på att vägtrafiken betalar alla sina kostnader utan att motsvarande krav ställs på de konkurrerande transportslagen. Med en konkurrensneutral utformning av kostnadsansvaret förändras utfallet. Av tabell 4 (ovan) kan man ana att en likabehandling skulle leda till att järnvägen förlorar marknadsandelar, i första hand till kustsjöfarten. Det bekräftas också av en studie av Kågeson (1998).

En fördel med kilometeravgifter och kilometerskatter är att de är konkurrensneutrala. Alla fordon av samma typ får samma avgift oavsett i vilket land de är registrerade. Åkerier som har moderna bilar får fördel av lägre avgift. Systemet är mera rättvist än beskattningen av fordon och drivmedel som ju varierar mellan medlemsländerna. En övergång till kilometerskatt skulle vara till fördel för den svenska åkerinäringen genom att skillnaden i kostnad mellan svenska åkare och deras utländska konkurrenter minskar.

Att en kilometerskatt som baseras på den kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaden leder till ökad beskattning blir bara ett tillfälligt problem för åkerinäringen. Den höjda kostnaden dämpar efterfrågan på transporttjänster, men det blir knappast fråga om någon minskning. I Tyskland lyckades åkerinäringen övervältra kilometeravgifterna på sina kunder utan att förlora marknadsandelar till järnvägen. Åkeribranschen är heller ingen näring i kris.⁵ Tillväxten är hög och lönsamheten god (Vägverket, 2005).

Inom de flesta tillverkningsföretag motsvarar transportkostnaderna bara några få procent av omsättningen. För deras del skulle en mindre kostnadsökning inte medföra några problem. Branscher med förhållandevis höga transportkostnader påverkas förstås i högre grad. Branschorganisationen Sveriges Åkeriföretag (2006b) hävdar i en broschyr att stora delar av skogsnäringen skulle lamsläs och förlora sin konkurrensförmåga på den internationella marknaden. Organisationens vill istället att staten ska subventionera ett skifte till biodiesel, alltså motsatsen till en samhällsekonomiskt effektiv skattepolitik på transportområdet.

För att kunna bedöma de verkliga effekterna för åkerinäringen och dess kunder måste man ta ställning till vilka avgifter som ska tillämpas i Sverige. Vägavgiftsdirektivet anger ju bara att avgifterna inte får överstiga den genomsnittliga kostnaden för investeringar, drift och underhåll.

En uppenbar svaghet med kilometerskatter – jämfört med fordons- och drivmedelsbeskattningen – är att systemets administrativa kostnader blir högre. I Österrike motsvarar de direkta driftskostnaderna 4 procent av intäkterna. Om alla bakomliggande kostnader för debitering och kontroll inkluderas utnyttjas 12 procent av intäkterna för att driva systemet. Kostnaderna beror emellertid på hur systemet är uppbyggt och fordonsägarnas kostnader påverkas av om medlemsländerna har skilda system eller om samma fordonsutrustning kan användas i många länder.

Att kostnaderna för att driva in en kilometerskatt är högre i förhållande till skatteintäkterna jämfört med fordons- och drivmedelsskatterna behöver inte nödvändigtvis vara ett problem. Ett huvudsyfte med en differentierad kilometerskatt är ju att minska de kostnader den tunga trafiken orsakar resten av samhället i form av miljöpåverkan, olyckor, vägsplitage mm. Detta syfte kan mycket väl uppnås utan att själva skattesystemet ger stora överskott.

⁴ I genomsnitt 0,63 respektive 0,61 kronor per km för lastbilar med och utan släp, oförändrad dieselskatt samt avskaffad eurovignette.

⁵ Inrikesåkerier i medvind, Svensk Åkeritidning 6 oktober 2005.

Svenska utredningar

Vägtrafikskatteutredningen (2004) föreslog att kilometerskatt snarast borde införas i Sverige och att den bör omfatta lastbilar över 3,5 ton och hela det allmänna vägnätet. Skogsbilvägar och merparten av övriga enskilda vägar skulle dock undantas. Utredningen ansåg att man borde välja en enkel modell för kilometerskatt för att snabbt kunna komma igång och till en början endast differentieras efter vikt och avgasklass.

Utredningen försökte beräkna marginalkostnaden för olika slags fordon utifrån ett antagande om att i genomsnitt 82 procent av trafiken sker på landsbygden och 18 procent i tätorter. Bedömningen täcker alla kostnader utom klimateffekten, som utredningen menar täcks av den andel av dieselskatten som betecknas som koldioxidskatt.

De flesta av de lastbilar som används i Sverige uppfyller avgaskraven för Euro 3 (eller bättre). Tabell 5 återger utredningens bedömning av hur hög kilometerskatten skulle behöva vara för att motsvara de kostnader som inte redan täcks energiskattedelen av dieselskatten.

Tabell 5. Kilometerskatt per fordonskilometer för lastbilar som uppfyller kraven för Euro 3.

Totalvikt i ton	Skatt, kr per fordonskm
3.5	0,19
12	0,65
22	1,20
40	2,18
60	3,26

Källa: Vägtrafikskatteutredningen

Tabell 6 illustrerar hur vägtrafikskatteutredningen tänkte sig differentieringen mellan olika avgasklasser. Exemplet gäller lastbilar med en totalvikt om 40 ton. Euro 5 och EEV är emissionsklasser som beslutats men ännu inte trätt i kraft.

Tabell 6. Exempel på differentiering av kilometerskatten med hänsyn till fordonens avgasegenskaper. Fordon med totalvikt på 40 ton.

Emissionsklass	Km-skatt, kronor per fordonskilometer
Euro 0	2,99
Euro 1	2,72
Euro 2	2,45
Euro 3	2,18
Euro 4	1,90
Euro 5	1,63
EEV	1,36

Källa: Vägtrafikskatteutredningen

Utredningen lämnade dock inget eget förslag om skattenivåer utan underströk att de siffror man presenterat var räkneexempel. För fordon utan släp motsvarar de exemplifierade nivåerna på ett ungefär den tyska kilometeravgiften, medan nivåerna för fordon med totalvikt på 40 ton ligger klart över motsvarande tyska avgifter men väsentligt under den nivå som tillämpas i Schweiz.

Om den genomsnittliga verkliga beskattningsnivån skulle bli 1 krona per fordonskilometer, skulle kilometerskatten ge en årlig intäkt på ca 4,6 mdr kronor. Om kilometerskatt införs kommer Sverige

att lämna eurovignettesamarbetet. EU:s vägdirektiv tillåter inte samtidig debitering av tidsbaserade vägavgift och vägtullar/kilometerskatt. När vignetten skrotas avlastas lastbilarna en kostnad på 600 mkr per år. Man kan också överväga att sänka dieselskatten för lastbilar till den nivå som var aktuell den 1 januari 2003 (3,18 kronor). EU:s energiskattedirektiv tillåter inte att man sänker skatten mer än så om man vill kompensera åkerinäringen i samband med övergång till kilometerskatt. Under 2006 uppgick den svenska dieselskatten (miljöklass 1) till 3,67 kronor per liter, varav 2,62 betecknades som koldioxidskatt. Vid införande av kilometerskatt skulle således den del av dieselskatten som i Sverige betecknas som energiskatt kunna sänkas med 49 öre (från 1,04 till 0,55 kr/l). Det skulle innebära att den tunga trafiken kompenseras med ytterligare ca 1,1 mdr kronor⁶. Den nettoökning som en kilometerskatt (på exemplets nivå) skulle ge upphov till blir i så fall ca 2,9 mdr kronor per år. Den årliga fordonsskatten kan dessutom sänkas med några hundra miljoner kronor utan att hamna under de nu gällande miniminivåerna inom EU. Nettokostnaden av införandet av kilometerskatt skulle därmed bli ca 2,5 mdr kronor per år.

Ett bekymmer i detta sammanhang är dock att energiskattedirektivet endast tillåter en differentiering av drivmedelsskatten mellan fordon över respektive under 7,5 ton. Utan ändring av direktivet (eller någon form av dispens) kan Sverige således inte via lägre dieselskatt kompensera fordon mellan 3,5 och 7,5 ton efter införande av kilometerskatt för alla fordon över 3,5 ton. Redan en differentiering av dieselskatten vid viktgränsen 7,5 ton kan visa sig svår eller rentav omöjlig att genomföra med nuvarande EU-regler. När den tyska regeringen ville kombinera sin km-skatt med en återbetalning av en del av dieselskatten till de fordon som omfattas av km-skatten, ingrep EU-kommissionen och stoppade åtgärden.

Om dieselskatten istället sänks generellt skulle dock effekten bli att även den diesebilstrafik som inte omfattas av km-skatt skulle gynnas. Trafik med lätta dieslbilar, som redan idag betalar betydligt lägre drivmedelsskatt än bilsbilstrafik, skulle därmed skattemässigt gynnas ytterligare på ett sätt som går på tvärs med strävan efter en beskattning baserad på den externa marginalkostnaden.

Ekonomiska effekter av införande av kilometerskatt

Ovan nämndes att en kilometerskatt enligt den av vägtrafikskatteutredningen förordade modellen skulle öka skattebelastningen på de tunga fordonen med ca 2,5 mdr kronor efter det att eurovignetten avskaffats och dieselskatten sänkts. I en färsk studie från statliga Konjunkturinstitutet (Hammar, 2006) räknar man med att den genomsnittliga skattenivån kan komma att bli 1,40 kronor per fordonskilometer. I det fallet blir nettointäkten för staten ca 3,2 mdr kronor.

Effekter på åkerinäringen

Dessa 2,5-3,2 mdr bör ses i relation till åkerinäringens omsättning som år 2005 uppgick till 78 mdr kronor.⁷ Eftersom många tunga fordon ägs av företag som använder dem för transporter i egen regi, skulle emellertid inte all kilometerskatt betalas av åkerierna. Johnsson (2003) har med utgångspunkt från nationalräkenskaperna gjort en s.k. satelliträkenskapsberäkning av hur den mängd diesel som inköps för användning i tunga fordon fördelade sig 1995 mellan åkerinäringen och fordon som används av företag som utför transporter i egen regi. Han fann att de senare konsumerade 47 procent av bränslet. Eftersom åkerinäringen i genomsnitt förfogar över tyngre fordon än de som kör i egen regi kan man dock anta att den andel av kilometerskatten som åkerierna ska betala är högre än 53 procent, kanske så mycket som två tredjedelar av den totala summan.

⁶ Den 1 januari 2007 höjdes koldioxid- och energiskatterna varför utrymmet för kompensation har utökats till ca 55 öre per liter.

⁷ Uppgiften om omsättningen hämtad från Sveriges Åkeriföretags hemsida www.akeri.se.

Med utgångspunkt från det nyss förda resonemanget är det troliga resultatet av en kilometerskatt att godstransporter med tunga vägfordon utförda av åkerinäringen inledningsvis fördyras med *i genomsnitt* 2,0-2,5 procent. För de tyngsta fordonskombinationerna blir ökningen dock väsentligt större. På lite längre sikt kommer dock kostnaden för kilometerskatten att minska något i takt med att åkeriföretagen anpassar sig till de nya reglerna och köper renare fordon.

Att döma av erfarenheterna av den tyska kilometeravgiften kommer åkerinäringen att kunna övervältra kostnaden för kilometerskatten på sina kunder utan att riskera att förlora någon påtaglig marknadsandel till konkurrerande transportslag. Om införandet av kilometerskatt kombineras med en sänkning av dieselskatten, skulle den svenska näringen stärkas i förhållande till utländska konkurrenter eftersom kostnadsökningarna för utländska fordon skulle bli större än för svenska.

Effekter på näringslivet i övrigt

För flertalet kunder betyder en ökning av fraktkostnaden med 2 procent nästan ingenting, vilket förklarar varför åkeriföretagen i Tyskland har kunnat övervältra kostnaden på sina kunder. Inom tillverkningsföretagen står transportkostnaderna vanligen för 2-3 procent av omsättningen. En höjning av kostnaden med 2,5 procent medför således att företagets totala kostnader ökar med 0,5-0,8 promille. Det kan jämföras med resultatet av en avtalsuppgörelse som ofta slutar med att lönekostnaderna, som utgör 25-50 procent av företagets kostnadsmassa, ökar med 2-3 procent.

Dock finns det några näringar med betydligt högre transportkostnadsandel. En del av dessa utnyttjar dock redan i stor utsträckning tåg och fartyg för sina transporter. Dit hör gruvnäringen. Vägtrafikskatteutredningen pekar däremot ut byggindustrin och skogsindustrin som särskilt känsliga. För byggindustrin är dock kilometerskatten knappast något problem, eftersom inga företag som bygger fastigheter i Sverige kan undslippa skatten. Skogsindustrin är däremot internationellt konkurrensutsatt och har förhållandevis höga transportkostnader. För denna näring kan det, åtminstone i Norrland, krävas någon form av speciallösning.

Hammar (2006) har analyserat effekterna på skogsindustrin av införande av kilometerskatt och fann då att ett fall där priset på dess transporter med lastbil höjs med 10 procent troligen skulle leda till att trävaruindustrins produktion minskar med 0,5 procent och dess vinst med 0,3 procent. Massa- och pappersindustrin påverkas i mindre grad beroende på att bara en fjärdedel av dess transporter går med lastbil. För trävaruindustrin är motsvarande siffra 70 procent. Införandet av en kilometerskatt, som höjer branschens kostnader för transporter på väg med 10 procent, beräknas reducera dess vägtransportarbete med drygt 9 procent för trävaruindustrin och ca 4 procent för massa- och pappersindustrin.

Det verkliga utfallet för skogsindustrins del beror, enligt Hammar, på i vilken utsträckning man lyckas övervältra den nya kostnaden bakåt på sina råvaruleverantörer och anställda, som i så fall får mindre betalt än vad de annars skulle ha fått, eller på sina kunder. Man bör vid internationell jämförelse samtidigt påminna sig att de svenska skogsföretagen drar fördel av att Sverige lyckats få undantag från EU:s regel om att lastbilar med släp inte får ha en totalvikt överstigande 40 ton. I Sverige tillåts 60 ton för sådana ekipage.

Som redan nämnts kan kilometerskatten om det anses lämpligt differentieras geografiskt så att uttaget blir lägre i Norrlandslänen än i södra Sverige.

Kilometerskatten skulle efter avdrag för systems driftskostnader öka statens intäkter från beskattning av vägtrafiken med uppemot 3 miljarder kronor. Dessa medel kan inom ramen för en skatteväxling användas för att finansiera en sänkning av bolagsskatten eller arbetsgivareavgifterna. I det senare fallet räcker pengarna, enligt Hammar (2006) till att reducera skatten från 28 till 26,2 procent. En annan möjlighet är att utnyttja åtminstone en del av de ökade intäkterna för att kompensera och underlätta anpassningar i sådana företag eller bygder som väntas påverkas särskilt kraftigt.

Referenser

- * ECMT/EC (2003), *Efficient Transport Taxes and Charges 2003*, CEMT/CM(2003)8.
- * Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/38/EG om ändring av direktiv 1999/62/EG om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer.
- * Europeiska kommissionen (1997), *Vehicle taxation in the European Union 1997*, DG XXI, 8.9 1997.
- * Federal Department of the Environment (2002), *Fair and efficient. The Distance-related Heavy Duty Fee in Switzerland*, Office for Spatial Development, Bern.
- * Hammar, H. (2006), *Konsekvenser för skogsindustrin vid ett eventuellt införande av en svensk kilometerskatt*. Specialstudie Nr 10, december 2006, Konjunkturinstitutet.
- * Johnsson, R. (2003), *Transport Tax Policy Simulations and Satellite Accounting within a CGE Framework*, Economic Studies 71, Department of Economics, Uppsala Universitet.
- * Kågeson, P. (1998), *Konkurrensen mellan transportslagen efter en internalisering av de externa kostnaderna*, Banverket Rapport S 1998:1.
- * Kågeson, P. (2007), *Vilken framtid har bilen? Analys av vägtrafiken i Sverige*, SNS Förlag (under utgivning).
- * Kågeson, P. och Dings, J. (1999), *Electronic Kilometre Charging for Heavy Goods Vehicles in Europe*, European Federation for Transport and Environment, T&E 99/6, Bryssel.
- * Liechti, M. och Renshaw, N. (2006), *A price worth Paying. A guide to the new EU rules for road tolls for lorries*, European Federation for Transport and Environment, T&E 06/1, Bryssel.
- * SIKÄ (2000), *Effekter av alternativ till eurovignettesystemet*, SIKÄ Rapport 2000:4. Statens Institut för Kommunikationsanalys.
- * SIKÄ (2004a), *Internaliseringsgrader för att belysa konkurrensneutralitet mellan transportslagen. Underlag till Godstransportdelegationen*, SIKÄ PM 2004:4. Statens Institut för Kommunikationsanalys.
- * SIKÄ (2004b), *Omvärldsanalys. Förutsättningar som kan påverka svensk transportpolitik*, SIKÄ Rapport 2004:7. Statens Institut för Kommunikationsanalys
- * SIKÄ (2004c), *Trafikens externa effekter*, SIKÄ Rapport 2004:4. Statens Institut för Kommunikationsanalys
- * SIKÄ (2005a), *Prognoser för godstransporter år 2020*, SIKÄ Rapport 2005:9. Statens Institut för Kommunikationsanalys
- * SIKÄ (2005b), *Transporter och kommunikationer*. SIKÄ:s årsbok 2005. Statens Institut för Kommunikationsanalys
- * Sveriges Åkeriföretag (2006a), *Fakta om åkerinäringen*.
- * Sveriges Åkeriföretag (2006b), *Skatt på fel väg*, Rapport från SÅ regionala seminarier augusti/september 2005.
- * Utredningen om vägavgifter på E6 (2006), *Andra vägar att finansiera nya vägar*, betänkande SOU 2006:33.
- * Vägtrafikskatteutredningen (2004), *Skatt på väg*, slutbetänkande, SOU 2004:63.
- * Vägverket (2005), *Åtgärder för en sund och livskraftig godstransportnäring*, Rapport 2005-09-29 (Dnr YT20A 2004:26251).

KILOMETERSKATT PÅ TUNGA FORDON – HUR DÅ?

JONAS SUNDBERG, CIV ING, SWECO VBB AB

Förutsättningar och krav

Utgångspunkten för utformning av ett svenskt kilometerskattesystem för tunga lastfordon är de krav som ställs på olika aktörer som på olika sätt är berörda. Kraven kan delas in i tre grupper:

1. Krav från lagstiftaren

Dessa krav följer av skrivningarna i vägtrafikskatteutredningen, 2006 års transportpolitiska proposition med följande riksdagsbeslut och andra (i huvudsak) policyinriktade dokument. Här definieras t.ex. vilken fordonsflotta som omfattas, vilket vägnät och vilken geografisk utbredning som ska beaktas och vilka fordonsegenskaper som ska hanteras. Den europeiska lagstiftningen, bl.a. det reviderade vägavgiftsdirektivet ställer ytterligare krav på systemet, bl.a. att kilometerskatt och andra former av vägavgifter inte får överlagra varandra rakt av.

Kraven är antingen direkta, dvs. kan läsas i styrande dokument, eller indirekta, dvs. mera principiellt utformade.

Direkta krav:

- Alla tunga lastfordon med en maximilastvikt över 3,5 ton ska omfattas
- Även utländska fordon ska omfattas av skatten
- Fordonsägare ska vara betalningspliktig och skyldig att erlagga skatt
- Skatten ska kunna vara olika på olika väglänkar, vissa väglänkar ska kunna undantas
- Skatten ska kunna vara olika för olika typer av fordon, vissa fordon ska helt kunna undantas
- Skatten ska kunna vara olika vid olika tider.

Utan att de är explicit angivna, kan ett antal ytterligare krav på systemet härledas ur förutsättningarna:

- Avgiftssystemet ska kunna identifiera gränspassager av olika slag
- Skattebeslut ska tas av lagstiftaren (baserat på en av fordonsägaren tillhandahållen färdvägsdeklaration)
- Fordonsägaren ska vara skyldig att kunna redovisa färdvägsdeklaration för varje skattepliktig transport
- Systemet får inte diskriminera mellan betalningsmetoder
- Det kommer att finnas undantag; militärfordon, jordbruksmaskiner etc.

2. Krav på interoperabilitet – EETS

Det tekniska beskattningssystemet måste fungera inom ramen för en nationell och nordisk samordning av betalsystem för vägavgifter. Detta är ett starkt önskemål från bland annat åkerinäringen, men följer också bl.a. av EU direktivet 2004/52 som definierar en europeisk tjänst för vägavgifter – EETS.

Målsättningen är att alla elektroniska betalsystem för vägavgifter som tas i drift efter 1 januari 2008 ska inkludera den europeiska tjänsten EETS. Alla europeiska fordonsägare ska då kunna ingå avtal med en leverantör av EETS-interoperabel fordonsutrustning och sedan kunna använda denna för betalning i alla europeiska elektroniska vägavgiftssystem. Utländska fordon som redan är utrustade för t ex det tyska systemet Toll Collect, ska således kunna använda denna utrustning även för betalning av den svenska kilometerskatten.

En del saker är dock alltför oklara. När det gäller EETS så är endast ett första beslut stadfäst i lagstiftning (direktiv 2004/52), tre ytterligare beslut är under beredning. Då kraven inte är slutgiltigt fastställda bygger den lösning som här presenteras på en serie antaganden om hur det framtida regelverket kommer att se ut. Sverige spelar en aktiv roll i utformningen av den europeiska tjänsten för att i möjligaste mån påverka den i en för Sverige positiv riktning.

3. Krav från brukarna

Trots att ett relativt begränsat antal fordon (ca 80 000) väntas beröras direkt av en svensk kilometerskatt, kommer ett stort antal människor från väldigt olika grupper att komma i kontakt med systemet: Från den ryska lastbilschauffören som passerar genom landet till grusbilschauffören som bara har lokala uppdrag, och dessutom deras bakomliggande administrativa system och uppdragsgivare. Tillverkare och installatörer av utrustning berörs naturligtvis, liksom fordonstillverkarna. Även personer inom skatteverket och rättsväsendet måste betraktas som viktiga användargrupper. Alla dessa grupper har berättigade krav på att systemet ska vara väl utformat och tillgodose högt ställda krav på rättssäkerhet och sekretess.

Några exempel på viktiga krav:

- Information ska vara spårbar och säker mot manipulation
- Systemet ska vara lätt att använda med en hög grad av automation
- Utrustning ska vara lätt att skaffa, installera och byta ut
- Betalningsströmmar ska vara anpassade till normala affärsprocesser
- Skyddet för personlig integritet och affärshemligheter ska vara gott

När uppstår skyldighet att betala kilometerskatt?

Det finns paralleller mellan km-skatten och trängselskatten i Stockholm, men också viktiga skillnader:

I Stockholm är fordonsägaren inte skyldig att informera skattemyndigheten om genomförda passager genom betalstationer. Skattemyndigheten svarar själv för den registrering som är underlag för skattebeslut.

I kilometerskattesystemet krävs en annan grundprincip för när skatteplikt uppstår, eftersom kontrollsystemet inte kan vara heltäckande. Utgångspunkten måste vara att skatteplikt uppstår när ett skattepliktigt fordon trafikerar en skattepliktig vägsträcka. Fordonsägaren måste vara skyldig att på eget initiativ (med stöd av systemet) redovisa sina transporter, oavsett om skattemyndigheten har observerat dessa eller ej.

Hur ser motsvarande beskattningssystem ut i omvärlden?

Att relatera en vägavgift till den körda sträckan är inte på något sätt unikt. Huvuddelen av de tullmotorvägar som finns runt om i världen bestämmer avgiften efter körsträcka, och det är också den styrande principen för de avgiftssystem för tunga lastfordon som finns i omvärlden. Men tillämpningarna skiljer sig åt på flera olika sätt:

Schweiz - LSV

Schweiz var först med att år 2001 införa ett nationstäckande avgiftssystem för tunga lastfordon (över 3,5 ton). Samma kilometeravgift gäller för hela vägnätet. Systemet mäter körd sträcka genom en färdskrivare (s.k. död räkning) och använder GPS som en del av kontrollsystemet. Genom att Schweiz står utanför EU kan kilometeravgiften kombineras med färdskrivarfunktionen, vilket inte är möjligt inom rimlig tid för EU-länder. Utländska fordon som saknar installerad fordonsenhet kan använda en förenklad metod som innebär att trippmätarens ställning registreras vid passage in i och ut ur landet genom en särskild kortbaserad lösning.



Bild: LSVAs fordonsenhet



Österrike - GoBox

Österrike började ta upp avgift i januari 2004. Avgiften omfattar endast motorvägar, och använder transponderteknik för att registrera infart på och utfart från motorvägssystemet. Dessutom finns ett antal mellanliggande kontrollpunkter, vilket medför att avgiften kan beräknas utifrån dessa punktbobservationer. Användning av transponddrar (GoBox) är obligatorisk för tunga lastfordon över 3,5 ton. Fordonsenheten är i allt väsentligt samma som användes vid försöket med trängselskatt i Stockholm. Ungefär 450 000 fordon har idag utrustats med GoBox.

Tyskland – Toll Collect

Det tyska systemet omfattar fordon med maxlastvikt över 12 ton. Det använder en fordonsutrustning som med hjälp av GPS-positionering registrerar körd sträcka på motorvägsnätet och sedan sänder betalningsinformation till uppbördsorganisationen med GSM-teknik. På samma sätt som i Österrike används transponderteknik för dels kontrolländamål, dels för att hjälpa fordonsutrustningen att identifiera in- och utfart från motorvägsnätet. Under 2006 har också några vägsträckor utanför motorvägarna belagts med avgiftsplikt för att motverka smittrafik genom känsliga områden. Fordon

som trafikerar tyska motorvägar men saknar installerad fordonsenhet kan i förväg redovisa vilken färdväg som planeras. I händelse av ändrade planer måste föraren omedelbart uppsöka särskilda terminaler och revidera sin deklaration. Ungefär 500 000 fordon (varav ganska många är svenska) har idag utrustats med Toll Collects fordonsenhet.



Bild: Toll Collect fordonsenhet

Slutsats: Förutsättningarna är annorlunda i Sverige

Om vi jämför de krav som ställs på en svensk kilometerskatt med de lösningar som redovisas ovan kan vi dra följande viktiga slutsatser:

- De tre länderna har valt väldigt olika tekniska lösningar.
- Österrike och Tyskland har avgiftsplikt endast för motorvägar.
- Schweiz använder färdskrivaren för att mäta körd sträcka och har samma avgift på alla vägar.
- Avgiftsplikten i Tyskland och Schweiz omfattar lastfordon över 12 ton.

Inget av de existerande systemen uppfyller de svenska kraven. Vi kan lära oss mycket från dessa ”pionjärer”, men det återstår att skapa en lösning som uppfyller våra nationella krav.

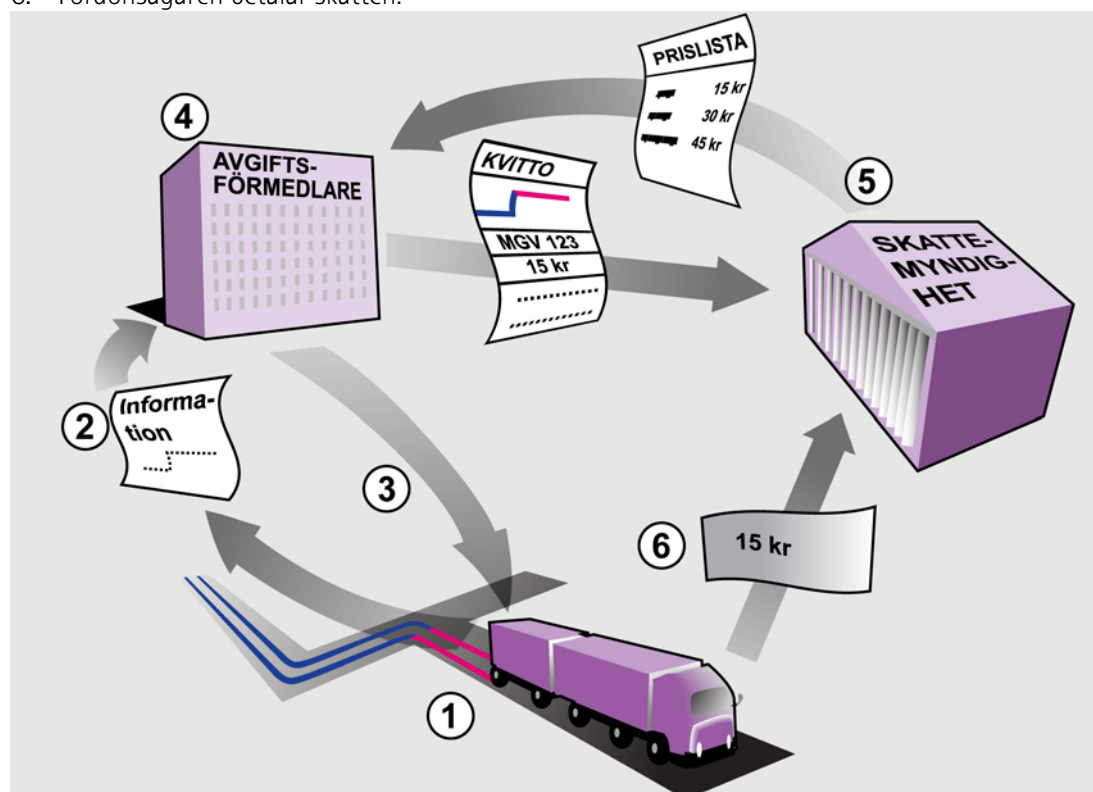
Hur ser ett svenskt kilometerskattesystem ut?

Flera viktiga principer bakom utformningen av systemet för kilometerskatt kommer sannolikt att följa med från trängselskatten i Stockholm, och också andra befintliga system för vägavgifter i Sverige och omvärlden har stort inflytande. Den kommande politiska behandlingen blir avgörande för hur systemet kommer att utformas i detalj. Ytterst kommer det hela dessutom att avgöras av en upphandlingsprocess som bör vara så utformad att den stimulerar till nytänkande och förbättringar utöver de specifikationer som på förhand måste finnas.

Med bakgrund i de förutsättningar och krav som identifierats samt utvecklingen i omvärlden, går det ändå att med relativ stor säkerhet beskriva hur ett kommande svenskt system för kilometerskatt kommer att fungera.

Så funkar det

1. Alla skattepliktiga fordon måste vara försedda med en särskild utrustning monterad som kontinuerligt registrerar positionsuppgifter (med hjälp av GPS och/eller Galileo – EU:s nya satellitpositioneringssystem) och klockslag i ett skyddat minne.
2. Denna information, tillsammans med uppgifter om fordonet, skickas med bestämda mellanrum till en "Avgiftsförmedlare", som kan vara skattemyndigheten eller en organisation som på myndighetens uppdrag driver systemet. Fordon med europeisk utrustning för avgifter sänder informationen till en egen avtalad "Avgiftsförmedlare" för vidare befordran till svensk skattemyndighet. Fordonsenheten kommer att ha en inbyggd logik som känner av viktiga gränser, framförallt nationsgränser, och styr rapporteringen till det centrala systemet.
3. I samband med att informationen skickas genererar utrustningen ett kvitto som sparas i fordonet. Mottagaren av informationen skickar också en kvittens till fordonet på att informationen har mottagits.
4. Avgiftsförmedlaren översätter uppgifterna från fordonet till en färdväg. Färdvägen matchas mot aktuell prislista med stöd av fordonets specifika egenskaper (t.ex. miljöklass, släp etc.) som underlag för definitiv skatteberäkning.
5. Skatten beräknas varefter informationen sänds till skattemyndigheten som tar ett skattebeslut. Fordonsägaren är nu betalningspliktig.
6. Fordonsägaren betalar skatten.



Ovanstående beskrivning använder exempel på teknik för olika funktioner. Med tanke på att det kommer att ta flera år innan systemet faktiskt realiseras, och att det därefter löpande kommer att uppdateras, är det viktigt att systemet i nuläget inte ges en alltför specifik och snäv teknisk lösning. Vi kan under de närmaste åren förvänta oss en snabb utveckling av såväl kommunikationsteknik som positioneringslösningar, och det gäller att utnyttja detta i den slutgiltiga systemutformningen.

Vad skiljer det svenska systemet från utländska system?

Skillnaderna mellan den här föreslagna lösningen och de schweiziska och österrikiska systemen är stora. Dock liknar den här beskrivna systemlösningen tyska Toll Collect. På tre viktiga områden skiljer de sig dock åt:

Sverige använder en s.k. tunn klient

I det tyska systemet finns hela prislistan tillgänglig i fordonsutrustningen, och avgiftsberäkningen görs också i fordonet. I det svenska systemet registreras endast färdvägen i bilen, medan skatteberäkningen görs centralt. Det innebär att förändringar i beskattningen kan genomföras utan att förändringar behöver göras i fordonsutrustningen. Dessutom förefaller en lösning där skatten beräknas och beslutas centralt stämma bättre överens med svensk lagstiftning.

Sverige använder en säker kärna i fordonsutrustningen

I Toll Collect betraktas hela fordonsutrustningen som en ”säker miljö” och det är inte tillåtet att använda utrustningen eller delar av den för andra ändamål. I Sverige vill vi möjliggöra att kilometerskattens funktion implementeras i t.ex. it-utrustning som fabriksinstalleras i tunga lastfordon. Därför väljer vi en säkerhetslösning som mycket påminner om den som används för mobiltelefoner: Ett smart kort⁸ som ges ut av skattemyndigheten (eller Vägverket) som dels unikt identifierar fordonet och dess egenskaper, dels används för att garantera säkerheten i den information som systemet hanterar. Med denna lösning kan den omgivande miljön tillåtas vara mindre säker, och också användas för andra kompletterande tjänster.

De viktigaste gränssnitten

När det svenska systemet utformas måste vi, till skillnad från bl.a. Tyskland, ta hänsyn till den europeiska tjänsten EETS. Vi måste därmed acceptera att fordon använder andra fordonsenheter än sådana som ges ut av svenska myndigheter. Utländska fordon kommer därför att kunna kommunicera med den svenska skattemyndigheten via sin utgivare av fordonsenheten. På motsvarande sätt kommer svenska fordon inte att kommunicera direkt med skattemyndigheten utan via en utgivare av fordonsutrustning. Dessa ombud kommer i sin tur att kunna konkurrera om att utföra tjänsten, vilket dels ska underlätta en successiv teknisk utveckling av systemet, dels gör det möjligt för ombuden att sänka sina priser genom att också tillhandahålla andra funktioner genom fordonsenheten.

Tillfälliga besökare i landet

En av de största utmaningarna är hanteringen av fordon som tillfälligt kör i landet och saknar installerad fordonsutrustning för kilometerskatten. I Tyskland och Schweiz tillämpas metoder som inte fungerar i samband med ett i allt väsentligt heltäckande nationellt vägnät där det finns skattebefriade delar, eller där differentierad avgift tillämpas mellan olika delar av vägnätet.

I Schweiz gäller obligatorisk avläsning av mätarställning vid in- och utfart över gränsen. Detta är dels otillåtet enligt EU-direktiv, dels ger det ingen information om hur lång sträcka som körts på skattepliktigt vägnät.

I Tyskland måste föraren i förväg i detalj redovisa sin planerade färdväg. Detta är knappast genomförbart för ett nationellt vägnät där hela färden fram till mottagaren är beskattad – inklusive småvägar. Metoder som innefattar manuell deklaration är mycket svåra att tillämpa på ett nationellt vägnät, och bör endast användas i undantagsfall.

Därför bör Sverige välja samma princip som Österrike, att *alla* fordon, även besökande, ska ha fordonsutrustning som automatiskt registrerar färdvägen. Hur detta ska lösas är ännu inte helt

⁸ Även andra liknande hårdvarulösningar är möjliga

klarlagt. Tillfälliga besökare som saknar utrustning kommer antagligen att få hämta ut och installera en batteridrivna utrustning med förenklad funktionalitet. Besökande fordon från till exempel Tyskland som har en utrustning som liknar den svenska, ska förhoppningsvis kunna använda denna.

Kontrollsystemet – och hur klarar vi gränspassager?

Systemet måste utformas så att alla former av såväl ofrivilligt som systematiskt fusk motverkas och måste samtidigt ge bästa möjliga skydd för personlig integritet och transportföretagens affärshemligheter.

Tre typer av fel kan uppstå och bör upptäckas av kontrollsystemet:

- Fordonsenhet saknas eller fungerar inte
- Fordonsenheten är manipulerad att förvanska data
- Fordonsenheten styrs att bara rapportera transporter som passerat eller passerar kända kontrollplatser i vägnätet

I praktiken kommer det nödvändiga kontrollsystemet att bestå av flera parallella system:

Fasta kontrollstationer

Längs det svenska huvudvägnätet kommer det att placeras ut fasta kontrollstationer som fungerar och ser ut ungefär som betalstationerna för Stockholms trängselskatt. När en lastbil passerar en av dessa stationer genomförs en ”handskakning” med fordonsutrustningen som verifierar att den fungerar som avsett. Om stationen inte får något godkänt svar fotograferas lastbilens registreringsskylt.

Anläggningarna används också för att i efterhand, stickprovsmässigt kontrollera att de betalningspliktiga fordon som observerats deklarerat sin färd som underlag för skattebeslut. Med utrustningen kan man också i efterhand kontrollera att den färdväg som deklarerats är korrekt.

Fasta kontrollstationer för efterhandskontroller i vägnätet

Utanför huvudvägnätet används en enklare kontrollmetod med fasta stationer. Kameror motsvarande de som används för hastighetskontroller fotograferar stickprovsmässigt registreringsskyltar. Bilderna stäms sedan av mot redovisade färdvägsdeklARATIONER.

Mobila kontrollstationer för efterhandskontroller i vägnätet

Hela vägnätet kan inte övervakas med fasta stationer eller kameraplatser. De fasta kontrollpunkterna kompletteras därför med mobila kontrollstationer som sätts upp tillfälligt. Antingen fotograferas endast registreringsskyltar, eller så genomförs kontroll genom kommunikation med fordonsenhet.

Stickprovskontroll i trafiken

I samband med övervakning av körtider och annat kan polis och tull också kontrollera att fordonen uppfyller kilometerskattsreglerna.

Kontroll genom verifiering mot andra system

I viss mån är det också möjligt att kontrollera genomförda deklARATIONER mot t.ex. redovisade körsträckor för avdrag för bränslekostnader och andra former av rapportering som mätarställning vid kontrollbesiktning. På detta sätt kan dock för närvarande endast svenska fordon kontrolleras.

Målsättningen är att genom flera parallella kontrollsystem och höga straffavgifter avskräcka från fusk.

Sannolikt kommer det att behövas en snabb process i kontrollsystemet: Ett utrikes fordon som av kontrollsystemet upptäcks ha brister i sin rapportering måste få ”rött ljus” när det är på väg att lämna

landet. Tullmyndigheter eller polis måste då ges möjligheter att säkra indrivning av kilometerskatt på plats, på samma sätt som man idag kan driva in avgifter för t.ex. överlast.

Interoperabilitet – högst en fordonsutrustning i lastbilen!

För att undvika en framtid där fordonsägare och förare får vindrutan och förarhytten täckt av utrustning för avgiftsupptagning kommer den svenska kilometerskatten att så långt möjligt fungera ihop med andra system. Ett stort antal fordon kommer redan från början att ha utrustning för t.ex. det tyska avgiftssystemet Toll Collect plus en transponder för Öresundbron.

För att lösa samordningen pågår inom EU arbetet med att definiera en ”europeisk tjänst” för vägavgifter som kommer att vara giltig som betalningsmetod för en svensk kilometerskatt. Målet är att skapa en fordonsutrustning som kan användas i alla system, och där alla avgifter och skatter redovisas på en enda faktura.

Anpassningen till detta är ett av grundkraven för det svenska kilometerskattesystemet. Ett exempel på anpassningen är användningen av en avgiftsförmedlare som mellanhand mellan fordonet och skattemyndigheten. Om ett fordon alltid representeras av samma avgiftsförmedlare, oavsett var det kör, kan man överlåta till avgiftsförmedlaren att bestämma med vilket gränssnitt han vill kommunicera med ”sina” fordon. Lösningen med en avgiftsförmedlare som representerar fordonet överallt är en av de centrala delarna i de preliminära lösningarna för den europeiska tjänsten.

Förutsättningar för tilläggstjänster

Fordonsenheten för kilometerskatt, som kommer att finnas i samtliga tunga lastfordon, har flera egenskaper som gör att den kan användas också för andra ändamål. Den kan t.ex. rapportera var transporter med farligt gods befinner sig, den kan rapportera medelhastighet och trängsel till trafikledningscentraler etc.

Det tyska systemet, Toll Collect, utformades för att kunna tillhandahålla sådana tilläggstjänster, men dessa stoppades av myndigheterna i slutskedet. Huvudskälet angavs vara att man till varje pris ville undvika alla ytterligare komplikationer i samband med driftsättningen. Hur det blir i Sverige vet vi inte. Om tilläggstjänster kommer att finnas beror huvudsakligen på de ansvariga myndigheternas intresse av att utnyttja tillfället. Kommersiella tjänster är mer osannolika, bl.a. av säkerhetsskäl. Den svenska systemutformningen skapar goda förutsättningar för tilläggstjänster.

Vad kommer systemet att kosta?

Systemet beräknas omfatta ca 75 000 svenska och ungefär 20 000 utländska fordon. Utgångspunkten för kalkylen nedan är att även de utländska fordonen utrustas med tillfälliga svenska fordonsenheter. Om de har en fordonsutrustning genom en europeisk operatör blir kostnaden lägre.

Kontrollsystemet, som är den största kostnaden, utformas så att fasta kontrollpunkter etableras på ungefär var 50:e km på hela det statliga huvudvägnätet (ca 26 500 km).

Den resterande delen av det skattepliktiga vägnätet (ca 110 000 km) kontrolleras med mobila kontrollenheter och kompletterande system. Straffavgifterna i systemet ska vara så höga att de avskräcker från användning av det sekundära vägnätet i syftet att undgå beskattning.

I den kostnadsuppskattning som gjorts⁹ uppskattas kostnaderna enligt följande:

Del av systemet	Investering initialt milj. kr	Avskriv- ningstid, år	Avskrivning år 1-3, milj. kr per år	Drift per år, milj. kr
Fordonsutrustning	387	4	97	-
Fasta installationer på vägnätet	950	4	237	100
Mobila kontrollenheter	80	2	40	160
Information och betjäning, serviceställen + övrig personal	25	2	12	42
Kontroll-, drift- och övervakningscentral	300	3	150 (inkl reinv.)	15
Kontroll av betalning	-	-	-	35
Summa	1 742	-	536	352

Uppskattningen pekar mot en årlig kostnad i storleksordningen 600-900 Mkr för att täcka reinvesteringar och drift. Detta skulle innebära en kostnad motsvarande 7-10 procent av den debiterade skatten (vid en genomsnittlig skattesats på 2 kr/km). Som jämförelse beräknas trängselskatten i Stockholm kosta ca 20 procent av intäkterna i reinvesteringar och drift efter nystart 2007.

Nederländerna strävar efter en kostnad på i storleksordningen 5 procent för ett liknande system. Det borde vara rimligt med tanke på att man har ett kortare vägnät att kontrollera; den viktigaste kostnadsposten är de fasta kontrollstationerna. Schweiz uppskattar kostnaden till ca 5 procent av intäkterna. Då avgiften är ungefär dubbelt så hög som den antagna svenska skatten, stämmer detta väl överens med beräkningarna ovan.

Hur ser införandeprocessen ut?

Vägrafikbeskattningsutredningen uppskattar i sitt betänkande tiden från bindande beslut till driftstart till minst 3 år. Senare utveckling har medfört att denna tid snarare förlängts än förkortats, mycket beroende på tidplanen i det europeiska utvecklingsarbetet.

Med antagande om ett beslut om införande före 1 januari 2008 ser den tekniska införandeprocessen ungefär ut som följer:

Planering – Slutförd i april 2008

Den korta planeringstiden förklaras med att mycket av arbetet kan ske innan det formella beslutet.

Upphandling – Slutförd i januari 2009

Inriktningen bör vara en upphandling baserad på en funktionell kravspecifikation snarare än en teknisk specifikation. Vissa centrala delar, som den säkra kärnan, bör vara relativt detaljerat specificerade men ändå tillåta att anbudsgivarna utformar en vinnande lösning. Upphandlingen omfattar såväl tillhandahållande av fordonsenheter som drift av Avgiftsförmedlingen. Därmed

⁹ PM Kilometerskatt för tunga lastfordon i Sverige, Kostnadsbedömning 2007 / SWECO VBB

kommer leverantören att ha hela ansvaret för gränssnittet mellan fordon och centralsystem, och kan också välja teknisk lösning.

Utveckling och installation – Slutförd i mars 2010

Under denna period ska genomföraren dels säkerställa tillgång till fordonsutrustning, dels etablera kontrollpunkter på vägnätet. Uppgiften att etablera 500-600 kontrollpunkter tar ungefär ett år, en viktig erfarenhet från införandet i Österrike.

Provdrift – Slutförd i december 2010

En viktig erfarenhet från den tyska införandeprocessen är att det behövs en hel del tid till att utrusta fordonsflottan med utrustning och testa denna i den operativa miljön.

Referenser:

- (1) Skatt på väg, Slutbetänkande av Vägtrafikskatteutredningen SOU 2004:63
- (2) EU Direktiv 2004/52. EFC direktivet
- (3) Konceptbeskrivning för ett system för kilometerskatt för tunga lastfordon i Sverige, Del 1 Förutsättningar och krav, Sundberg et al. ARENA-projektet 2006
- (4) Konceptbeskrivning för ett system för kilometerskatt för tunga lastfordon i Sverige, Del 2 Förslag till lösningsmodell, Sundberg et al. ARENA-projektet 2006
- (5) PM Kilometerskatt för tunga lastfordon i Sverige, Kostnadsbedömning, Sundberg SWECO VBB 2007-01-19

Dokument 2 och 3 finns tillgängliga på ARENA-projektets hemsida: www.arena-ruc.se

EN SVENSK KILOMETERSKATT – NATURSKYDDSFÖRENINGENS SYN

En svensk kilometerskatt på tung trafik kan göra det möjligt att lösa minst fyra viktiga problem:

1. Se till att den tunga trafiken betalar sina samhällsekonomiska marginalkostnader fullt ut.

Det har många gånger konstaterats att nuvarande beskattning inte täcker de kostnader den tunga trafiken orsakar resten av samhället i form av avgaser, buller, olyckor och vägslitage (detta gäller inte minst trafiken med utländska fordon). Denna indirekta subventionering leder till att godstrafiken på väg drivs upp på ett konstlat sätt. Det drabbar samhället i stort i form av bl a sämre miljö och en sämre ekonomisk utveckling.

"Ett resultat av de avsteg från principen om full marginalkostnadspristäckning som nu diskuterats blir givetvis att samhället tills vidare kommer att under stödja en större total transportvolym än om internaliseringsprincipen hade kunnat tillämpas fullt ut och att särskilt godstransportproduktionen därför kan antas bli större än vad som är samhällsekonomiskt optimalt."

Prop 1997/98:56 Transportpolitik för en hållbar utveckling

2. Se till att beskattningen av den diesel som används i lätta dieselfordon blir likvärdig med skatten på bensin.

För att hålla nere skatten på näringslivet och som en anpassning till grannländerna är skatten på diesel betydligt lägre än skatten på bensin. För att förhindra att privatbilar ”kommer åt” den lågbeskattade dieseln har den årliga fordonsskatten för dieslbilar satts 3-4 gånger högre än på bensinbilar. Systemet leder till en mängd skevheter, bl a att även den lätta dieseltrafiken indirekt subventioneras av det övriga samhället med onödig miljöbelastning och sämre ekonomisk utveckling som följd. Dieseltekniken har klara fördelar från klimatsynpunkt, men genom den mycket låga energiskatten tas dessa möjligheter inte tillvara fullt ut. Det låga priset leder till längre körsträckor som driver upp annan miljöpåverkan. När andelen dieslbilar nu ökar, växer problemen snabbt. För att kunna samordna beskattningen av bensin- och dieselpersonbilar krävs att dieselskatten blir olika för tunga resp. lätta fordon. Med en km-skatt på tung trafik blir detta möjligt.

3. Se till att konkurrensvillkoren mellan svenskregistrerade och utlandsregistrerade lastbilar blir mera rättvisa.

Idag kan utlandsregistrerade fordon vinna fördelar genom att i Sverige köra på lågbeskattad diesel från andra EU-länder. Om beskattningen i stället baseras på körsträckan blir konkurrensvillkoren mera jämlika, vilket bl a är positivt från miljösynpunkt.

4. Öka möjligheterna att styra lastbilstrafiken mot lägre utsläpp, minskat vägslitage och ökad trafiksäkerhet.

Med km-skatt blir lastbilarna mera välfyllda och körs mera sällan tomma eller halvfulla. Det minskar trafiken och utsläppen. En kilometerskatt kan differentieras så att det blir mera lönsamt att välja fordon med låga avgasutsläpp. Skatten kan också differentieras så att trafiken styrs över från mindre till större vägar. På så sätt kan man samtidigt skydda känsliga natur- och kulturmiljöer, hålla nere kostnaderna för vägunderhåll och minska riskerna för trafikolyckor.

5. Skapa ett nytt verktyg för att åstadkomma den överflyttning av godstrafik från väg till spår som regeringen säger sig eftersträva.

"Godstrafiken ska effektiviseras och andelen gods på vägarna minska."
(Miljöminister Andréas Carlgren i riksdagen 22 november 2006)

En likformig drivmedelsbeskattning

Den aspekt som är svårast att hantera är sannolikt frågan om att med hjälp av kilometerskatten kunna införa olika skattenivåer för diesel som används i lätta resp tyngre fordon.

För att hålla nere kostnaderna för näringslivet med också för att motverka gränshandel och sk dieselturism (att tunga fordon i internationell trafik av skatteskal tankar i andra länder) har diesel genomgående haft en betydligt lägre skatt än bensin. Denna skillnad var särskilt stor 1974-1993 då alla (både lätta och tunga, svenska och utländska) dieselfordon betalade kilometerskatt.

Som en anpassning till EU avskaffades den dåvarande kilometerskatten 1993. Samtidigt höjdes dieselskatten, dock alltså till en betydligt lägre nivå än bensinskatten. Relationen mellan de bägge skatterna har sedan dess varit i stort sett oförändrad. Enligt regeringen motsvarar nuvarande låga dieselskatt en skatterabatt jämfört med bensin på ca 9 miljarder kr per år¹⁰.

För att se till att den skattegynnade dieseln i första hand förbehålls näringslivet och förhindra att förmånen utnyttjas av privatpersoner, har den årliga fordonsskatten på lätta dieslbilar satts 3-4 gånger högre än på bensinbilar. Den höga fordonsskatten har gjort att få privatpersoner köpt dieslbil. Andelen personbilar med dieselmotor har i Sverige stadigt legat kring 5-7 procent.

Under 2006/07 har detta mönster förändrats kraftigt. I december 2006 var 27 procent av de nysålda personbilarna dieslbilar. Bakgrunden är dels att fordonsskatten lagts om så att fordon med låga utsläpp av koldioxid per kilometer gynnas, dels en särskild skatterabatt till dieslbilar med partikelfilter. De flesta nya dieslbilar betalar därför ingen fordonsskatt alls under de första 1-2 åren efter registreringen.

Den viktigaste skatteförmånen för dieslbilarna är dock den låga drivmedelsskatten, som motsvarar en "skattebonus" ca 3 kronor per liter exklusive moms (se faktaruta). Många av de effekter bilkörningen har på omgivningen är främst kopplade till vägsträckan, dvs ju längre man kan köra per liter drivmedel, desto större blir de kostnader man orsakar övriga samhället. Eftersom en dieslbil kan köras ca 40 procent längre per liter drivmedel än motsvarande bensinbil, blir dessa kostnader 40 procent högre per liter drivmedel. Om energiskatten antas motsvara de externa marginalkostnaderna

¹⁰ Prop 2006/07:1. Utgiftsområde 22 sid 21.

(avgaser, olyckor, vägslitage, buller) bör således energiskatten på diesel vara 40 procent högre än på bensin för att inget av drivmedlen ska särskilt gynnas.¹¹

Varför är diesel mera skattegynnat än etanol?

	Bensin	Diesel		E85	
	Idag	Idag	Energiskatt <i>1,40 x bensin</i>	Idag	Energiskatt <i>0,72 x bensin</i>
CO ₂ -skatt	2,16	2,66	2,66	0,32	0,32
Energiskatt (övr externaliteter)	2,90	1,06	4,06	0,43	2,05
Summa	5,06	3,72	6,72	0,75	2,37
"Skattebonus"		3,00		1,62	
Övrigt (råvara, distribution m m)	3,17	4,27	4,27	6,16	6,16
Totalt	8,23	7,99	10,99	6,91	8,53
Moms	2,06	2,00	2,75	1,73	2,13
Pris vid pump inkl moms	10,29	9,99	13,74	8,64	10,66

Om diesel och E85 beskattades på samma sätt som bensin, skulle framför allt diesel bli betydligt dyrare. Jämfört med bensin har diesel f n en skattebonus på 3 kr per liter, medan motsvarande bonus för E85 bara är 1,62 kr per liter. Prisuppgifter Statoil 2007-01-17. Skattenivåer från 2007-01-01.

Förutsättning för beräkningen:

- Nuvarande energiskatt på bensin motsvarar ungefär de externa marginalkostnaderna (exkl koldioxid) vid landsvägstrafik
- Bränsleförbrukningen, räknat i liter per mil, är 25-30 procent lägre för en diesebil än motsvarande bensinbil (=diesebilen kan köras ca 40 procent längre på samma volym bränsle). På motsvarande sätt räcker en liter etanol till 72 procent av körsträckan.
- Avgasutsläppen antas vara lika (det är de inte, diesebilen har framför allt betydligt högre utsläpp av kväveoxider).

En övergång från bensin- till dieslbilar kan utan tvekan bidra till minskade koldioxidutsläpp, men denna möjlighet tas inte till vara fullt ut om skatten på diesel samtidigt är betydligt lägre. Lägre pris betyder längre körsträckor vilket minskar utsläppsvinsten. Det finns inga skäl att beskatta diesel på annat sätt än bensin. Konkret betyder det att energiskatten på diesel borde höjas från idag drygt 1 krona per liter till över 4 kronor per liter.

Om en sådan höjning även omfattar den tunga trafiken skulle den dock förmodligen leda till mycket stora problem med gränshandel och dieselturism, vilket så långt möjligt bör undvikas.

Ett sätt att skapa en likformig beskattning mellan bensin- och dieslbilar utan orimliga effekter på den tunga trafiken skulle kunna vara att låta kilometerskatten omfatta alla dieselfordon, dvs även lätta fordon. Den brittiska regeringen förbereder en sådan lösning. Även i Nederländerna diskuteras en heltäckande kilometerskatt. I teorin kan man med en sådan lösning få ett mycket träffsäkert och rättvist system. I praktiken är det dock tveksamt om extrakostnaderna för en sådan lösning skulle motsvara nyttan.

¹¹ På motsvarande sätt kan man argumentera för att den energisvaga etanolblandningen E85 (85 procent etanol, 15 procent bensin) bör belastas med en energiskatt motsvarande 72 procent av skatten på bensin.

En annan, troligen mera realistisk väg, är att tillämpa olika skattesatser för diesel som används i tunga respektive lätta fordon. Om kilometerskatt införs, finns en sådan lösning, som i korta drag ser ut så här:

- Energiskatten på diesel höjs så att den motsvarar bensinskatten (från 1,06 till ca 4,06 kr per liter). Samtidigt sänks fordonsskatten för dieslbilar till samma nivå som för bensinbilar.
- Till fordon som omfattas av km-skatt återbetalas en del av dieselskatten.

Att sänka energiskatten på diesel i samband med kilometerskatt diskuteras av bl a vägtrafikskatteutredningen¹². Tyvärr berörde utredningen egentligen inte alls konsekvensen på personbilsområdet av en generell sänkning av skatten på diesel.

Problemet: Tillåter EU återföring av energiskatt till fordon som betalar kilometerskatt?

De EU-regler som gäller för drivmedelsbeskattningen finns i första hand i energibeskattningsdirektivet (2003/96/EG). De väsentliga bestämmelserna finns i direktivets artikel 7 och innebär i korthet:

- Medlemsstaterna får tillämpa olika dieselskatter för fordon över respektive under 7,5 ton.
- Den lägsta sammanlagda skattesatsen får inte vara lägre än den dieselskatt som gällde 1 januari 2003 (för Sverige del 3,18 kr per liter)

Dock finns det en viss osäkerhet kring hur man ska kunna tillämpa dessa regler. När Tyskland skulle införa sin kilometerskatt hade man tänkt ge en kompensation till de fordon som betalat både kilometerskatt och dieselskatt i Tyskland. Eftersom detta var en avvikelse från den gängse beskattningen, anmälde man i mars 2002 saken till EU-kommissionen. I juli 2003 meddelade EU-kommissionen att man inte accepterade den tyska lösningen eftersom man ansåg att den var konstruerad på ett sätt som gynnade tyska åkerier framför åkerier från andra länder. Tyskland accepterade detta utslag under protest och har inte infört någon kompensation i sitt system. Fortfarande 2007 pågår dock en diskussion mellan kommissionen och den tyska regeringen om kommissionens ställningstagande.

Det är tänkbart att EU-kommissionen anser att alla modeller för kompensation är otillåtna – i så fall krävs ändringar i EUs lagstiftning för att kunna kombinera en svensk kilometerskatt med en delvis återföring av energiskatten på diesel.

Mera sannolikt är att det går att konstruera kompensationen så att den inte strider mot EUs lagstiftning. Ett skäl till denna slutsats är att det nya energiskattedirektivet särskilt reglerar just möjligheten att ha skilda skattesatser för fordon av olika vikt. Frågan är hur en sådan möjlighet ska kunna utnyttjas utan någon form av återföring.

I sammanhanget kan noteras att motsvarande återföringssystem redan finns för bl a jord- och skogsbruket, fiskenäringen och växthusnäringen.

Mellan 3,5 och 7,5 ton, då?

En ytterligare komplikation i sammanhanget är att energiskattedirektivets viktgräns för differentiering av skatten är 7,5 ton medan viktgränsen för vägavgiftsdirektivet är 3,5 ton. Fordon mellan 3,5 och 7,5 ton måste således omfattas av kilometerskatten men kan inte omfattas av den lägre energiskatten. Totalt handlar det i Sverige om ca 8 000 fordon med en genomsnittlig årlig körsträcka på drygt 1 500 mil¹³.

Det finns åtminstone två sätt att hantera problemet:

¹² SOU 2004:63. Skatt på väg. Slutbetänkande av vägtrafikskatteutredningen

¹³ Körsträckor år 2005. SIK Statistik 2006:25

1. Man låter kilometerskatten endast omfatta fordon över 7,5 ton. Med en mycket kreativ tolkning av vägavgiftsdirektivet skulle en sådan lösning eventuellt vara tillåten.
2. En mera realistisk lösning är att låta fordon mellan 3,5 och 7,5 ton omfattas av både full kilometerskatt och full energiskatt. Då skulle den rörliga kostnaden för dessa fordon stiga betydligt. Med tanke på de relativt korta körsträckorna skulle det dock räcka med att sänka nuvarande fordonsskatt (2 300 – 3 500 kr per år) för att i huvudsak kompensera dem. För att inte få orimliga och oönskade effekter kan man också tillämpa en lägre kilometerskatt för dessa fordon.

Naturskyddsföreningens förslag till svensk kilometerskatt – utformning och införande

1. Skatten bör omfatta hela vägnätet, dvs även enskilda vägar, skogsvägar m m.

Miljöpåverkan av trafiken beror inte på vem som förvaltar vägen där fordonet kör. Trafiken på de småvägar vägskatteutredningen föreslår ska undantas från km-skatt är liten. Varje undantagsregel ökar samtidigt risken för feldebiteringar och orättvisor. Eventuell kompensation till dem som förvaltar dessa vägar kan ske på andra sätt än via undantag från kilometerskatten, och kan t ex baseras på den beräknade andelen av trafikarbetet.

2. Alla fordon över 3,5 ton bör omfattas

Om dieselskatten höjs till en nivå som motsvarar bensinskatten, är det troligen ingen fördel för t ex bussar att undantas. Eventuella kostnadsökningar för kollektivtrafiken måste pareras med förstärkt statligt stöd till länstrafikbolagen.

3. Inledningsvis bör km-skatten endast differentieras efter fordonens vikt och miljöklassning

På sikt kan det vara intressant att med km-skatten styra trafiken till den del av vägnätet som har högst bärighet och bäst säkerhet. Lägre skattesatser för t ex skogsbilvägar kan också motiveras. Kortsiktigt bör man dock begränsa differentieringen.

4. Fordon som betalar kilometerskatt ska enkelt kunna få en del av energiskatten på diesel återbetald

Återföringen av energiskatten måste utformas så att den inte kan blockeras av EU. Systemet för återföringen måste vara enkelt att hantera för chaufförer och åkerier. För att inte komma i konflikt med EUs regler om fri rörlighet är det särskilt viktigt att återföringen för fordon som kör ut ur landet är enkel och snabb.

5. En svensk kilometerskatt bör ligga på – i genomsnitt – minst 2 kr per fordonskilometer

En lämplig genomsnittsnivå för kilometerskatten kan vara drygt 2 kr per fordonskilometer, dvs. något över den beräknade genomsnittliga marginalkostnaden. En högre nivå kan försvaras dels som ett sätt att understödja den överflyttning av godstrafik från väg till spår som regeringen eftersträvar, dels göra det möjligt att sänka andra skatter som kan anses mera angelägna att hålla nere, t ex skatten på arbete

Exempel på kilometerskatter i andra länder

Land	Km-skatt per fordonskilometer, SEK
Tyskland	0,81-1,26
Österrike	1,17-2,46
Schweiz	0,62-4,52
Tjeckien	0,36-1,76

6. I samband med att kilometerskatten införs bör energiskatten på diesel höjas med 3 kronor per liter

Höjningen bör rimligen genomföras stegvis under 3-4 år så att ägare till dieslbilar inte drabbas orimligt. Samtidigt bör fordonsskatten på dieselpersonbilar sänkas till samma nivå som för bensinbilar. För dieselfordon mellan 3,5 och 7,5 ton bör fordonsskatten sänkas betydligt.

För att få ett ännu bättre system bör Sverige inom EU verka för att energibeskattningsdirektivets brytpunkt för dieselskatten ändras från 7,5 till 3,5 ton. Alternativt kan Sverige söka ett undantag på samma sätt som flera andra EU-länder gjorde när direktivet antogs.

7. Intäkterna från km-skatten bör inte öronmärkas för t ex vägbyggande

Den bästa användningen av statens resurser får man om man låter alla olika utgiftsområden konkurrera på samma villkor. Att öronmärka kilometerskattepengar till vägbyggande skulle motverka miljöpolitiken, det strider mot grundtankarna i det svenska skattesystemet och det skulle vara samhällsekonomiskt ineffektivt.

2007-04-10

Appendix till "Kilometerskatt – bra för miljön, bra för ekonomin"

Efter det att rapporten publicerades har EU-kommissionen presenterat ett förslag till en översyn av energiskattedirektiv (COM/2007/52)¹ som har stor betydelse för förutsättningarna att införa kilometerskatt.

Två förslag till nya regler är särskilt betydelsefulla (förslaget föreligger ännu inte i svensk översättning):

Article 7, par 4:

"Member States which apply or introduce a system of road user charges to motorvehicles using commerical gas oil as defined in paragraph 3, may apply a reduced rate to such gas oil that goes below the national level of taxation in force on 1 January 2003, as long as the overall tax burden remains broadly equivalent, and provided that the Community level applicable to gas oil is observed."

Article 7, par 5:

"Member States shall ensure that the differentiated levels of taxation of commercial and non-commercial gas oil are implemented by means of a non-discriminatory refund mechanism. This mechanism shall ensure that operators of all member States have access to refunding under conditions which are equal, transparent and simple from an administrative point of view."

The Commission shall establish common rules as to the mechanisms referred to in the first subparagraph, in accordance with the procedure referred to in Article 27(2)."

Vad betyder detta?

Om de nya reglerna införs kommer stater som inför km-skatt att få stora fördelar framför länder som inte inför km-skatt:

- Direktivets regler om minimiskatt på diesel gäller inte för tunga fordon. Länder med km-skatt kan därför ha en lägre skatt på den diesel som säljs till tunga fordon än medlemsstater utan km-skatt. De kan därmed locka över den internationella tunga trafikens dieselinköp (och skatteintäkterna därifrån) från andra medlemsstater men dessutom ta ut km-skatt av både inhemska och utländska fordon. (Baksidan är att länderna därmed kan få något svårare att klara sina åtaganden enligt Kyotoprotokollet.)
- De kan höja dieselskatten för den lätta trafiken (som inte omfattas av km-skatt) utan effekter för den tunga trafiken (=näringslivet).

Bakom kommissionens förslag ligger den tyska regeringen. Om Tyskland väljer att utnyttja direktivets nya möjligheter och sänker dieselskatten för tung trafik, kan det bli svårt för kringliggande stater att inte följa efter.

¹ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/316&format=HTML&aged=0&language=en&guiLanguage=en>