

Diariern: Fi2018/01103/S2**Er ref:** Finansdepartementet fi.remissvar@regeringskansliet.se
Henrik Kjellberg finansdepartementet.registrator@regeringskansliet.se
Skatte- och tullavdelningen
Enheten för mervärdesskatt och punktskatter**Vår ref:** Karolina Boholm karolina.boholm@skogsindustrierna.se**Diariern:** R2018:17 070-202 98 69

Yttrande över Finansdepartementets promemoria om "En ny inriktning för beskattning av tung lastbilstrafik"

Sammanfattning

Skogsindustrierna avstyrker förslaget i sin helhet. Motiv till detta är att Skogsindustrierna anser att:

- förslaget saknar väsentliga delar avseende skattesatser, vägnät och konsekvenser
- relevanta EU-processer så som Mobilitetspaketet och Energiskattedirektivet bör beslutas innan ändringar på nationell nivå genomförs
- en översyn av all beskattning för tung trafik bör genomföras
- en avsaknad av konsekvensutredning gör att promemorian underkänns som underlag för en proposition
- förslaget innebär en ny inriktning, men först bör en samlad översyn av vägtrafikens skatter genomföras
- åtgärder för mer ordning och reda i åkerinäringen behövs, men kan ske utan en skatt

Med välskötta skogar och en skogsindustri av världsklass som grund har Skogsindustrierna ställt upp en offensiv vision: att skogsnäringen driver tillväxt i världens bioekonomi. Bioekonomin bidrar till att bryta dagens fossilbaserade ekonomi och till att uppnå EU:s och Sveriges klimatpolitiska målsättningar. De biobaserade produkter Skogsindustriernas medlemsföretag redan idag tillverkar – bioenergi, sågade trävaror, massa och papper – kommer att vara basen under åtskilliga år framöver men kompletteras ständigt med nya produkter som textiltillfibrer till kläder, kemikalier, drivmedel, etc. För att framtids-satsningar ska kunna finansieras krävs en politik som leder till stark internationell konkurrenskraft för skogsindustrin. Effektiva och hållbara transporter är en viktig del i denna konkurrenskraft eftersom skogsindustrin är en av de branscher som köper mest transporter i Sverige.

Skogsindustriernas yttrande

Skogsindustrierna har beretts möjlighet att yttra sig över finansdepartementets promemoria om "En ny inriktning för beskattning av tung lastbilstrafik" och lämnar härmed följande synpunkter. Skogsindustrierna instämmer också i remissyttrandet från Näringslivets Transportråd och Svenskt Näringsliv.

Förslaget avstyrks i sin helhet

Det förslag som presenteras i promemorian saknar flera väsentliga delar vilket gör det omöjligt för Skogsindustrierna att veta vad förslaget från finansdepartementet innebär i praktiken. Det går därför inte heller att bedöma konsekvenserna av förslaget. Förslaget har en ny inriktning och det syns att regeringen har arbetat om tidigare förslag och ansatsen till differentiering är positiv. Förslaget är dock fortsatt en skatt på avstånd som inte tar hänsyn till utsläppen från lastbilarna. Beroende på skatteuttaget, som inte anges, kan effekten av förslaget variera kraftigt. Förslaget kan innebära antingen en skatteväxling utan utökat skatteuttag eller ett utökat skatteuttag i oklar omfattning. Skogsindustriernas utgångspunkt måste därför vara att skattenivån kommer att höjas enligt tidigare utsagor. Formuleringar i promemorian styrker dessutom den synen med formuleringar som ett mindre vägnät "*i vart fall inledningsvis*" och att vägnätet bör vara mindre för att "*snabbare vinna acceptans för systemet*". Införandet av en ny skatt tenderar att resultera i att skattesatser höjs stegvis över tid när skatten väl är införd. Sverige har redan en av världens högsta dieselskatter och den ökar dessutom årligen genom indexeringen, varför ytterligare en skatt inte behövs. Skogsindustrierna avstyrker därmed förslaget i sin helhet.

Förslaget saknar väsentliga delar avseende skattesatser, vägnät och konsekvensanalyser

I promemorian anges att en inriktningsproposition ska lämnas till riksdagen inom mandatperioden. Normalt lämnas inriktningspropositioner till riksdagen för att skapa enighet i breda politikområden som exempelvis försvarspolitik. Promemorian rör en väldigt konkret och specifik fråga om en skatt och inte ett område med stora penseldrag som skulle kunna motiveras av en inriktningsproposition. Vad regeringens avsikt är med detta är oklart. Det är dock inte brukligt att agera så i riksdagen och anledning nog till att avslå en sådan inriktningsproposition. Utöver det saknar promemorian väsentliga delar avseende skatteuttag, vägnät och konsekvensanalyser vilket gör det närmast omöjligt att lämna synpunkter på annat än på ett övergripande plan.

En översyn av alla beskattning för tung trafik bör genomföras

Skattepolitiken inom transportområdet tenderar att beslutas i stuprör och utan systemsyn. Inom transportpolitiken är det särskilt tydligt att det råder oklarheter om vad som är fiskala skatter och vad som är miljöstyrande skatter. En miljöstyrande skatt som är rätt utformad, ger minskade intäkter till statskassan efter hand eftersom styrningen leder till en minskning av det som ska beskattas. I promemorian anges som ett exempel på detta att "*drivmedelsbeskattningen på sikt riskerar att generera lägre skatteintäkter allt eftersom bränslena och fordonsflottan anpassas efter uppsatta klimat- och miljömål*." Finansdepartementet antyder därmed att ökad miljöstyrning är något negativt. Departementets utgångspunkt är istället fiskal, det vill säga syftet är att säkerställa tillräckliga inkomster till statskassan. Vägtrafiken¹ inbringar i dag 90 miljarder till statskassan årligen. Om motiven är fiskala bör en översyn av hela vägtrafikens skatter istället genomföras så att skattesystemet blir samordnat och genomtänkt. Skogsindustrierna föreslår därför att regeringen gör en genomlysning av hela vägsektorns skatter för att få en skattepolitik för vägsektorn som hänger ihop. Senast en sådan genomlysning genomfördes var 2004 då utredningen "*Skatt på väg*" presenterades. Området skatter för vägtrafik är dessutom i kraftig förändring genom beslut om automatisk indexeringen av dieselskatterna samt reduktionsplikten som träder ikraft vid halvårsskiftet 2018.

¹ Tung trafik och personbilar tillsammans inklusive moms.

Avvakta relevanta EU-processer, som Mobilitetspaketet och Energiskattedirektivet. I promemorian hänvisas till Eurovinjettdirektivet och att möjligheten för Sverige att ta ut en vägavgift (tidsbaserad) försvinner till 2023. Det är dock ett antagande eftersom Mobilitetspaketet, där Eurovinjettdirektivet ingår, inte är färdigförhandlat inom EU ännu. Just nu pågår förhandlingar i Europaparlamentet och därefter kommer rådsförhandlingar. De så kallade trialog-förhandlingarna ska därefter slutföras. Visserligen innehåller EU-kommissionens förslag begränsade möjligheter till uttag av vägavgifter, men det kan hända mycket med ett förslag innan det är färdigbehandlat i EU-processen. Regeringens motiv att ändå presentera en proposition får därmed anses vara enbart politiska och kan innebära att ytterligare en proposition måste lämnas till riksdagen om utfallet av EU-förhandlingarna bli något annat än det som EU-kommissionen föreslår. Skogsindustrierna anser därför att ett förslag bör lämnas från regeringen först efter det att EU-processen är färdig. Eftersom Skogsindustrierna föreslår en genomlysning av hela skattepolitiken inom transportområdet bör även förhandlingar om Energiskattedirektivet inväntas. Detta eftersom Energiskattedirektivet påverkar möjligheter till skatteväxling samt hur reduktionsplikten kan komma att utformas efter 2020. Ett nytt Energiskattedirektiv behövs från 2020, vilket betyder att den processen redan har börjat.

Avsaknad av konsekvensutredningen gör att promemorian underkänns
Meningen med att remissbehandla ett förslag är för att kunna resonera om detaljer eller påverka utformningen av ett förslag. Regeringens promemoria saknar alla de relevanta delar som behövs för att kunna göra ett remissyttrande. Det mest anmärkningsvärda är dock avsaknaden av konsekvensutredning. Finansdepartementet själva verkar hålla med om detta eftersom de skriver att *"konsekvenserna av skatten kan således endast bedömas på en övergripande nivå eftersom dess effekter inte är möjliga att kvantifiera innan frågor om fordon, vägnät och skattens nivåer är bestämda. När regeringen presenterar det slutgiltiga förslaget till en vägslitageskatt kommer en fullständig konsekvensanalys att presenteras."* Remissinstanser bör ha möjlighet att ta del av en konsekvensanalys för att kunna svara på remissen. Riksdagen bör inte få ett förslag i en proposition som inte kunnat behandlas av remissinstanser på ett relevant sätt. De frågor som först behöver besvaras är om regeringen avser att höja den totala skattenivån eller om de avser att genomföra en skatteväxling, hur stor effekten är för svensk industri, samt effekter för olika delar av landet.

Bakgrunden till Skogsindustriernas kritik är att skatten väntas leda till ökade kostnader för svensk industri. Svensk industri är ägare till det gods som transporteras (varuägare) och definieras därmed som transportköpare. Alternativt är industrin inköpare av insatsvaror (oftast import) och då ingår transportkostnaden i insatsvarans pris. Promemorians skrivning att *"åkerinäringen är en bransch som generellt sett har goda möjligheter att övervältra kostnader till transportköpare"* är anmärkningsvärt eftersom det indikerar ökade kostnader av förslaget utan att konsekvenserna av detta för svensk industri återfinns i underlaget. Exempelvis verkar skogsåkerierna på en liten marknad under begränsad konkurrens. Skogsindustrins produkter prissätts på världsmarknaden och svensk skogsindustri, precis som övrig svensk industri, saknar möjligheter att justera prisnivåer efter nationella beslut om skatter och avgifter.

Skattenivån anges inte i promemorian och inte heller anges ramarna för det totala skatteuttaget. I promemorian från finansdepartementet anges att vägavgiften omfattar nästan 900 MSEK i årliga inkomster till statskassan. Promemorian anger inte om den nya vägslitageskatt ska vara en skatteväxling av detta system så att den totala inkomsten fortsatt ska vara 900 MSEK eller om regeringen avser att ta in de 4 000 MSEK som de i valrörelsen 2014 gemensamt angav att de avser att ta in till statskassan från vägsektorn. Även om det sker en skatteväxling, så att det totala skatteuttaget inte ökar, tillkommer kostnaden för övervakningssystemet. Investering och drift av övervakningssystemet kommer sannolikt

läggas på vägtrafiken vilket antingen betyder ökade kostnader för vägtransporter eller minskade intäkter till statskassan. Vilket sätt regeringen förordar är oklart.

Enligt regeringens egen kortversion av landsbygdspropositionen anges "*behovet av att analysera vilka konsekvenser en förändring av skatter och avgifter inom det transportpolitiska området får för möjligheten att nå det övergripande målet för landsbygdspolitiken.*"² I detta instämmer Skogsindustrierna eftersom det är viktigt att säkerställa att en ny beskattning på tunga lastbilar inte påverkar landsbygden negativt. Detta är en av flera aspekter som en konsekvensanalys bör belysa.

Förslaget innebär en ny inriktning, men först bör en samlad översyn av vägtrafikens skatter genomföras

Regeringen har tagit fram en ny inriktning för beskattning av den tunga lastbilstrafiken, vilket tydligt märks i förslaget och underlaget. Förslaget kan delvis ses som ett halvt steg åt rätt håll men eftersom en helhetssyn saknas, avstyrker Skogsindustrierna förslaget i sin helhet. En samlad översyn av vägtrafikens skatter och en fullständig konsekvensanalys behövs innan en omprövning av detta ställningstagande kan göras.

Differentieringen mellan tätort och landsbygd är ett halvt steg åt rätt håll eftersom vägtrafikens miljöeffekter skiljer sig kraftigt åt mellan olika geografier. Tidigare förslag har genom en genomsnittlig skatt för Sverige kunnat leda till en överbeskattning av vägtrafik på landsbygden och underbeskattning av vägtrafik i tätorter.

Differentieringen mellan områden där det finns, respektive saknas, alternativ till vägtrafik är dock inte ett relevant förslag. Logistiksystemen för gods är komplexa och det går inte att förenkla så att närhet till olika trafikslag med automatik innebär att det i praktiken finns ett val mellan dessa trafikslag. Bara för att det finns en hamn i närheten är det inte säkert att det finns kranar som kan hantera det specifika godset. Bara för att det finns en järnväg i närheten av godset i ena änden gör inte att det är möjligt med järnvägstrafik hela vägen till godsets slutdestination. För godstransporter kan omlastningskostnader eller infrastrukturhinder nära slutdestinationen vara begränsande. Regeringens förslag lämnar frågor om vem det är som ska avgöra om det finns ett alternativt transportsätt? En myndighet som ska bestämma detta utan insikt i industrins behov leder till ett byråkratiskt och planekonomiskt tänkande. För att möjliggöra omlastning till andra transportslag måste staten istället tänka proaktivt. Skogsindustrierna efterfrågar en tydligare systematik som fokuserar på infrastrukturen för att möjliggöra överflyttning av vägtransporter till järnväg och sjöfart. Skogsindustrierna har därför tidigare³ föreslagit att regeringen uppdrar åt Trafikverket att i dialog med transportköpare (varuägare) ta fram en åtgärdsplan för att möjliggöra mer överflyttning av gods. Ett sådant regeringsuppdrag skulle kunna utgå från att Trafikverket kartlägger de företag med störst volym gods i järnvägssystemet. Genom att identifiera de 20 största varuägarna skulle Trafikverket identifiera majoriteten av godset på järnvägen. Med de 20 varuägarna kan Trafikverket därefter genomföra kvalitativa djupintervjuer om vad som behövs för att möjliggöra ökad överflyttning i dessa företags verksamhet. Det skulle kunna ge Trafikverket en mer handfast åtgärdsplan med konkreta åtgärder som skulle leda till reell överflyttning. Motsvarande uppdrag om överflyttning till sjöfart skulle även kunna ges till Trafikverket.

Sverige har en historia av att överimplementera regelverk från EU enligt det som brukar kallas goldplating. Sverige är ett land i Europas utkant med långa transportavstånd, både inom landet och till

² Kortversion av landsbygdspropositionen, sidan 17.

³ I Skogsindustriernas remissyttrande till Nationella planen (2017-11-30) föreslogs detta första gången och därefter skedde en mejlväxling samt uppvaktning (2018-01-17) av den politiska staben hos Infrastrukturministern.

huvudmarknaderna i Europa, och därmed har svensk industri högre transportkostnader jämfört med europeiska konkurrenter. Om då EU Kommissionen redan har godkänt Frankrikes gräns om 800 fordon per dygn på en väg där en avståndsbaserad skatt kan införas, varför ska då Sverige ta på sig tagelskjortan och bara ha 500 fordon per dygn som gränsvärde?

Att alla fordon från 3,5 ton inkluderas i det fortsatta arbetet är ett steg i rätt riktning. Ett system med gräns vid 12 ton hade lett till ett system där många transporter hade flyttats över till avsevärt mindre effektiva transporter med lätta lastbilar istället med följd effekter som fler fordon, ökad trängsel och ökade utsläpp.

Differentiering av skatten anges ske utifrån några olika parametrar där exempelvis vikt och antal axlar anges. Mer relevant är att istället använda effekten av slitaget mot vägytan som en parameter, eftersom det är axeltrycket som påverkar slitaget på vägen och inte enbart fordonets vikt och antal axlar.

I promemorian anges att delar av de statliga vägarna ska omfattas av skatteplikten och en karta är bifogad i förslaget. Samtidigt anges att smitvägar ska inkluderas utan att dessa specificeras. Det är oklart hur en smitväg definieras. Ska även smitvägar till smitvägar inkluderas? Vart dras gränsen för vilket vägnät som omfattas? För att kunna veta omfattningen av förslaget måste vägnätet vara tydligt. I promemorian anges också att de 30 största tätorterna bör inkluderas i förslaget, med zoner inom en radie runt dessa tätorter där skatteplikt gäller. I tätorter är den största andelen av vägarna kommunala. Avser promemorian att inkludera kommunala vägar inom dessa zoner, eller är det bara statliga vägar inom dessa zoner som ska inkluderas? Om det bara är statliga vägar inom dessa zoner finns stor risk att kommunala vägar blir smitvägar, varför dessa ändå riskerar att på sikt bli inkluderade enligt resonemanget i promemorian.

Åtgärder för mer ordning och reda i åkerinringen, men utan en skatt

I debatten anges ofta att en vägslitageskatt, även kallad kilometerskatt, är en åtgärd för att skapa ordning och reda på vägarna. Skogsindustrierna anser att detta är en verkninglös åtgärd då en skatt inte skulle lösa problem sammanhängande med illegal yrkestrafik och otillåten cabotage. Istället gör en kilometerskatt alla lastbilstransporter dyrare – både för svenska och utländska åkare. Skillnader i lönenivåer kommer att kvarstå även med en vägslitageskatt. En vägslitageskatt leder till dyrare lastbilstransporter men inte till färre utländska åkare. Regeringen anger att en vägslitageskatt behövs eftersom det skulle skapa ett kontrollsystem för alla lastbilar, vilket gör det svårare att köra olagligt i Sverige. Ett kontrollsystem kan dock införas utan att en skatt tas ut. Varuägare ser oftast positivt på att införa kontrollsystem på frivillig väg och som inte innebär en skatt.

Skogsindustrierna delar bilden av att det finns behov av att skapa bättre ordning och reda på vägarna. Varuägarna har självklart intresse av att verka för att regler efterlevs och bidra till en sund marknad. Dagens situation med illegal yrkestrafik beror främst på otydliga regler och otillräckliga resurser hos Polisen som därmed inte genomför tillräckligt med kontroller. Detta i sin tur leder till att regelverket inte följs av alla. Denna situation måste lösas genom åtgärder där problemen har sitt ursprung. Myndigheter måste ta sitt ansvar och agera gemensamt för att öka regelefterlevnaden inom yrkestrafiken. Skogsindustrierna anser att ökad samverkan behövs mellan myndigheter som Polisen, Tullen, Kustbevakningen, Skatteverket och Transportstyrelsen. Ytterst är det lagstiftarens ansvar att utföra kontroller och säkerställa regelefterlevnaden. Detta bör ske genom ökad samverkan mellan myndigheter, ökade befogenheter för Polisen samt fler faktiska kontroller på vägarna. Den främsta åtgärden för att få bra regelefterlevnad är att Polisen genomför kontroller kontinuerligt och att kontrollerna görs av välutbildade trafikpoliserna. Skogsindustrierna anser därför att regeringen bör anslå ökade resurser till Polisen, Kustbevakningen och Tullen för att kunna genomföra fler kontroller, vilket gärna kan ske

tillsammans med varuägarna. Skogsindustrierna anser också att detta gemensamma ansvar bör tydliggöras i dessa myndigheters regleringsbrev .

Att införa en ny trafikmyndighet, liknande Ekobrottsmyndigheten, skulle också kunna vara ett alternativ. En sådan myndighet skulle då kunna utreda vägbrott och möjliggöra att polis, åklagare och experter arbetar fokuserat på vägtrafiken utan att behöva prioritera mellan andra arbetsuppgifter. I många länder, till exempel i Tyskland och USA, finns en form av "highway patrol" som bara har till uppgift att kontrollera och se till att regler för vägtrafik efterlevs. Förutom att öka regelefterlevnaden på vägarna skulle en sådan åtgärd även kunna bidra till nollvisionen.

En annan åtgärd som bör övervägas är att införa en upplysningsplikt för trafikutövare, istället för en undersökningsplikt för beställaren. Då skulle en trafikutövare vara skyldig att redovisa nödvändig dokumentation till beställaren utan att beställaren behöver kräva det. Om inte trafikutövaren uppfyller upplysningsplikten kan de, efter granskning av Transportstyrelsen, bli skyldiga att betala en sanktionsavgift eller annan lämplig åtgärd. Det skulle göra det lättare för beställaren att undersöka sina leverantörer och kontrollera att de lever upp till ingångna avtal samtidigt som ansvaret ligger kvar hos trafikutövaren och den administrativa bördan hålls på en minimal nivå för alla parter.

Tydligare strukturer för hur varuägare och transportköpare kan delge misstankar behöver formuleras, till exempel med ett system med "orosanmälan". Inom socialtjänsten används orosanmälningar till exempel vid misstanke om barnmisshandel. Vem som helst kan göra en sådan orosanmälan och det är därför ingen formell anmälan, där den som anmäler behöver bevisa att det skett barnmisshandel. En orosanmälan leder istället till att socialtjänsten utreder om det finns någon saklig grund i oron och gör att de också de har ett system för att fånga upp barn som skulle kunna vara i riskzonen. På liknande sätt skulle yrkestrafiken kunna kontrolleras av varandra, varuägare och kunder genom att misstankar lätt kan delges en relevant instans som till exempel Transportstyrelsen. Transportstyrelsen skulle därigenom också kunna få vetskap om vilka företag som först bör granskas tillsammans med andra myndigheter.

Skogsindustriernas utgångspunkt

Sverige är ledande inom EU när det gäller förnybar energi. Till stor del beror det på en välutvecklad användning av bioenergi i samhället genom fjärrvärmesystemet och genom att skogsindustrin till stor del använder bioenergi från restprodukter för sina egna värmebehov och processer. Energin som behövs till processer och uppvärmning inom pappers- och massaindustrin kommer till 96 procent från förnybar bioenergi och sågverkens är i princip helt fossilfria. Produktion av biodrivmedel har påbörjats genom förädling av tallolja till talloljediesel. Med välskötta skogar och en skogsindustri av världsklass som grund har Skogsindustrierna ställt upp en offensiv vision: att skogsnäringen driver tillväxt i världens bioekonomi. Bioekonomin bidrar till att bryta dagens fossilbaserade ekonomi och till att uppnå EU:s och Sveriges klimatpolitiska målsättningar. En bioekonomi utgår från förnybara råvaror, som används på ett hållbart sätt.

De biobaserade produkter Skogsindustriernas medlemsföretag redan idag tillverkar – bioenergi, sågade trävaror, massa och papper – kommer att vara basen under åtskilliga år framöver men kompletteras ständigt med nya produkter som textilfibrer till kläder, kemikalier, drivmedel, etc. En utveckling av bioekonomin handlar alltså inte enbart om att ersätta fossilenergi med bioenergi utan i hög grad om att ersätta växthusgasintensiva och ändliga produkter med förnybara. För att framtidssatsningar ska kunna finansieras krävs en politik som leder till stark internationell konkurrenskraft för skogsindustrin.

Effektiva och hållbara transporter är en viktig del i denna konkurrenskraft eftersom skogsindustrin är en av de branscher som köper mest transporter i Sverige.

Skogsindustrin exporterade år 2017 cirka 90 procent av produktionen av massa och papper samt cirka 75 procent av sågade trävaror. På grund av Sveriges geografiska läge i världen och stora avstånd inom landet är skogsindustrin starkt beroende av väl fungerande transporter för sin internationella konkurrenskraft. För att begränsa avståndsnackdelarna har skogsindustrin byggt upp effektiva logistik- och transportsystem innefattande alla transportslag utom flyg.

Skogsindustrin är en av de branscher som köper mest transporter i Sverige. Skogsnäringen upphandlar logistiktjänster för drygt 25 MDSEK per år. Vid export av skogsindustriprodukter är cirka 25 procent lastbilstransporter, 65 procent sjötransporter och 10 procent järnvägstransporter. Val av transportslag beror på produkt och destination, men oftast sker en kombination av transportslag. För transporter inom Sverige används både tåg och lastbilar. Lastbil är det dominerande transportslaget för rundvirke (64 procent), flis (85 procent) och sågade trävaror (87 procent). För andra produkter gäller det omvända med högre andel järnväg för massa (62 procent) och för papper (85 procent).

Stockholm

2018-03-28

För Skogsindustrierna

Karolina Boholm
Transportdirektör