

Finansdepartement
Skatte- och tullavdelningen
103 33 STOCKHOLM

Finansdepartementets promemoria ”Vissa punktskattefrågor inför budgetpropositionen för 2016” (Fi2015/1733)

Rubricerade organisationer har tagit del av finansdepartementets promemoria och lämnar följande gemensamma remissyttrande. Vi vill hänvisa till remissyttrande dnr 59/2015 från Svenskt Näringsliv och därutöver anföra följande synpunkter ur ett transportperspektiv.

Sammanfattning

1. Förslaget om omräkning av skattesatserna på bränslen efter prisutveckling respektive reala inkomstökningar avstyrks.
2. Konsekvensanalyserna håller inte måttet för välgrundade beslut
3. Det saknas en internationell jämförelse liksom en analys av andra möjligheter till effektivisering av transporterna
4. Beslut om ny modell för årsvis uppräknings bör tas av riksdagen efter robusta konsekvensanalyser
5. Kontakter bör tas med EU-kommissionen för klarläggande om biodrivmedel
6. Regeringen bör initiera en total översyn av skatter och avgifter inom transportsektorn och effekter på näringslivets konkurrenskraft
7. Nationellt råd för vägtrafikens klimatanpassning – en möjlig väg framåt?

Inledning

Sverige är en liten handelsberoende ekonomi med stora avstånd inom landet och till våra viktiga avsättningsmarknader. Därför är väl fungerande, tillförlitliga och konkurrenskraftiga transporter, såväl inom landet som internationellt, av central betydelse för Sverige och en grundförutsättning för ekonomin, näringslivets konkurrenskraft och en positiv samhällsutveckling.

Vi delar regeringens syn att klimatfrågan är en av de stora globala utmaningarna världen står inför samtidigt som det är en av de mest svårlösta. Inget enskilt land eller region löser den ensamt utan det måste ske i internationell samverkan. Det är också så att inget enskilt område har lösningen utan flera olika områden måste vara med och bidra. Transportsektorn är ett av dessa områden där många åtgärder måste vidtas, på många platser runt om i världen, för att ge effekt.

I Sverige har transportsektorns andel av den totala användningen av fossila bränslen (och av de totala utsläppen) över tid blivit större. Detta eftersom flera samhällssektorer under flera decennier succesivt fasat ut fossila bränslen, exempelvis inom el- och värmeproduktion.

Faktum är att Sverige sedan toppnivån, runt år 1970, har minskat utsläppen från inhemska källor avsevärt och är ett av få länder som lyckats att kombinera minskade utsläpp med ekonomisk tillväxt.

Förslag som i hög grad påverkar transportområdet måste utgå ifrån att vi ska ha fungerande, tillförlitliga och konkurrenskraftiga transporter såväl inom landet som internationellt. Detta är centralt för Sverige som nation, näringslivets konkurrensförmåga och individens möjlighet till mobilitet och valfrihet. Skatteförslag som påverkar transportkostnaderna och därmed Sveriges och näringslivets konkurrenskraft måste vara föremål för grundliga konsekvensutredningar och samhällsekonomiska konsekvensanalyser där effekterna utifrån dessa utgångspunkter belyses.

Generellt visar finansdepartementets promemoria och regeringens förslag en inte helt ovanlig men olycklig sammanblandning mellan styrande och finansierande skatter och avgifter.

Å enda sidan anser man att det är angeläget att öka den styrande effekten av energi- och koldioxidskatterna för att stimulera omställning till minskade växthusgasutsläpp från vägtrafiken. Det ligger i linje med att man vill stärka arsenalen av styrmedlen (förorenaren betalar).

I sin presentation av förslagen lade regeringen stor vikt att Sverige har halkat efter när det gäller miljöskatternas andel av BNP. Vi vill starkt ifrågasätta om den totala nivån på miljöskatter i Sverige, i förhållande till andra länder, i detta sammanhang över huvud taget är en relevant jämförelse då Sverige har allmänt jämförelsevis låga klimatgasutsläpp.

Om minskade intäkter från aktuella svenska miljöskatter är ett problem kan det enbart bedömas i förhållande till utvecklingen av de utsläpp från aktuella fordon per tonkilometer eller personkilometer som styrmedlet avser att påverka. Någon sådan analys saknas i promemorian, vilket vi anser är nödvändigt om man ska föra fram detta som ett argument för höjd drivmedelsbeskattning.

Ytterligare ett skäl som anförs av regeringen att höja beskattningen är det låga marknadspriset på fossila bränslen. Om detta skäl ska vara relevant bör därför regeringen resonera vilket marknadspris den ser som det ”rätta” och logiken i detta bjuder då att samma beskattning bör minskas om (när) marknadspriserna på fossila bränslen åter stiger. Vad regeringen avser och hur denna koppling ser ut borde ha utretts och analyserats grundligt i promemorian.

Departementspromemorians huvudfokus ligger istället på ökade skatteintäkter, vilket inte är i linje med principen om förorenaren betalar. Är det regeringens avsikter att bränsleskatterna enbart ska betraktas som finansieringskälla bortfaller de skäl som anförs i promemorian för höjning pga. brister i styrningen i nuvarande beskattning.

När det gäller styrmedel anser vi att det är av största vikt att Sverige för en politik i samklang med EUs för att säkerställa likvärdiga konkurrensvillkor. Sverige kan vara pådrivande för utvecklingen av verktyg som bidrar till fortsatt minskning av transporternas negativa effekter samtidigt som de stärker det svenska och europeiska näringslivets konkurrenskraft.

En ytterst problematisk ansats är om styrmedel ses som ett sätt att enbart fördyra transporterna och därför får som effekt att minska möjligheten för rörlighet och handel. I och med detta ställs också trafikslag mot varandra, där vissa utmålas som ”alltid bra” och andra som ”alltid dåliga”. Att ensidigt fokusera på sådana styrmedel utan hänsyn till näringslivets transportbehov och internationell konkurrenskraft för Sverige som nation anser vi vara fel.

Som exempel på detta vill vi hänvisa till skälen för promemorians förslag till höjd energiskatt på bensin och diesel. I denna framförs:

”Klimat- och miljöpåverkan från transportsektorn ska minska. Regeringen vill se en överflyttning av gods från väg till sjöfart och järnväg. Det är därför angeläget att öka den styrande effekten av energi- och koldioxidskatterna för att stimulera till omställningen till minskade växthusutsläpp från vägtrafiken och överflyttning till andra transportslag.” (s.31)

Om vägtransporterna inte är önskvärda borde skälet till en skatthöjning rimligtvis följas av en gedigen analys av förslagets inverkan på val av transportmedel. Exempelvis borde man ha analyserat om exempelvis en sänkning av banavgifterna (som tvärt om är under kontinuerlig höjning) och farledsavgifterna skulle kunna ge en större överflyttningseffekt än de nu presenterade genomgående kostnadshöjande förslagen.

Förslaget om omräkning av skattesatserna på bränslen efter prisutveckling respektive reala inkomstökningar avstyrks

Promemorian innehåller också en helt nya modell för omräkningen av skattesatserna på bränslen efter den allmänna prisutvecklingen (KPI) respektive ekonomins reala inkomstökning (BNP-utveckling, uttryckt som schablon på 2 procentenheter). I denna hänvisas att förslaget tidigare har diskuterats i ett antal statliga utredningar, bl.a. i ”Utredningen om fossilfri fordonstrafik (SOU 2013:84)”.

Det är riktigt att denna tanke har behandlats i mer generella ordalag i SOU 2013:84 men vi anser att utredningen i många stycken inte kan utgöra grund för skarpa lagförslag. En stor och generell brist är att denna utredning i många stycken saknar en robust konsekvensanalys för en stor del av sina förslag.¹

Något som också är slående i promemorian är avsaknaden av ett längre tidsperspektiv. Vi saknar en beräkning av den långsiktiga skatteeffekten av det nya förslaget. I konsekvensanalysen framförs bl.a. att:

”Förslaget att räkna om skattesatserna på bensin och dieselbränsle med även BNP-utvecklingen fr.o.m. 2017 medför ytterligare höjning av punktskatten på bensin miljöklass 1 med 12 öre per liter bensin (15 öre inklusive mervärdesskatt), utöver den generella KPI-omräkningen. Punktskatten på dieselbränsle, miljöklass 1 höjs därigenom med 11 öre per liter (13,75 öre inklusive mervärdesskatt) 2017. Efter 2017 höjs punktskatten på bensin och dieselbränsle årligen i samma storleksordning.” (s. 41)

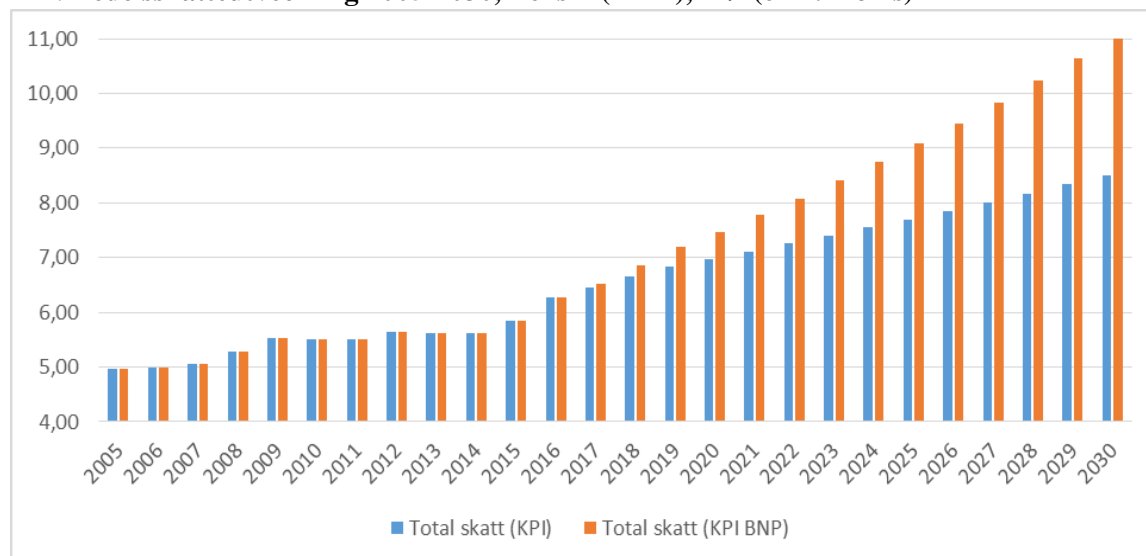
Vi anser att det är föga intressant och rent av missvisande att enbart presentera förändringen år 2017 utan också beskriva skatteeffekten för bensin och diesel på längre sikt, exempelvis för år 2020, 2025 och 2030. Utöver detta borde promemorian inkludera även KPI i uppräknningen för att ge en rättvis bild av utvecklingen över tid.

Vi valde att själva göra denna beräkning med antaganden om en allmän prisutveckling på 2 procentenheter (utifrån riksbankens mål för inflationen) och real inkomstutveckling (BNP-utveckling) på 2 procentenheter.

Beräkningen visar att punktskatten (exklusive moms) på exempelvis bensin (MK1) år 2020 kommer att vara 7,47 kr/l, en ökning med 19 procent från 2016 (6,27 kr/l). Till år 2025 har skatten ökat med 45 procent (9,09 kr/l) samt till år 2030 med 76 procent (11,06 kr/l). Mellan åren 2020 och 2030 kommer differensen, dvs. de årliga automatiska skatthöjningarna av bensin (MK1), i snitt ligga på 0,36 kr/l (0,45 kr/l inklusive moms). Ungefär samma utvecklingstakt och årsvis differens framträder om man istället beräknar utvecklingen för beskattningen av exempelvis dieselbränsle (MK1).

¹ Remissyttrande ”Utredningen om fossilfri fordonstrafik – Fossilfrihet på väg (SOU 2013:84), Svenskt Näringsliv m.fl., ref.nr: 27/2014

Drivmedelsskatteutveckling 2005-2030, Bensin (MK1), kr/l (exkl. moms)



Källa: SPBI (2005-2015) samt egna beräkningar (2016-2030). Schablon för real inkomstutveckling på 2,0 % från 2017. KPI 2017 (2,8 %), KPI 2018 (3,1 %), KPI 2019 (2,9 %), Enligt Konjunkturinstitutets prognos mars 2015. Från 2020 antas KPI 2,0 %.

Detta är således i en helt annan storleksordning än i finansdepartementets PM och de årliga skatthöjningarna i mitten av 2020-talet kommer vara i paritet med den föreslagna skatthöjningen för år 2016 (0,44 kr/l för bensin (MK1)), med den skillnaden att det sker automatiskt via den årsvisa uppräknigen.

Det är besynnerligt att en liknande beräkning inte presenterats i finansdepartementets promemoria. Det hade underlättat för en mer transparent analys och överblick av vad regeringens förslag faktiskt innebär på kort och medellång sikt.

Konsekvensanalyserna håller inte måttet för välgrundade beslut

Vi ställer oss generellt kritiska till de konsekvensanalyser som presenteras i finansdepartementets promemoria. De är ofullständiga och behöver breddas och arbetas om för att ge alla aktörer och beslutsfattare en rättvis bild av förslagets omfattning. Vi har valt att tydliggöra några exempel:

”Skatthöjningen på dieselbränsle påverkar i första ledet åkerinäringen och därigenom även den industri och de näringar som i hög grad är beroende av vägtransporter. [...] Hur hårt åkerinäringen drabbas beror på i hur stor grad de förlorar marknadsandelar gentemot utländska åkerier. Det bedöms dock finnas viss potential för effektiviseringar inom transportsektorn genom mer bränslesnåla fordon, effektivare motorteknik samt förändrat körbeteende.” (s. 41)

Vi kan hålla med om denna slutsats gällande åkerierna och konkurrenssituationen men ställer oss frågande till om och hur regeringen kommit fram till bedömningen av potentialer för effektiviseringar. Detta utifrån att denna promemoria saknar någon som helst analys hur stor denna potential är och huruvida investeringsmöjligheterna ökar eller minskar för åkeriföretagen till följd av kontinuerligt ökade drivmedelskostnader i verksamheten. Vidare i samma stycke återfinns följande:

”Skatthöjningarna till följd av BNP-omräkningen påverkar vad gäller dieselbränsle på samma sätt som höjningen av energiskatten 2016, dvs. i första ledet åkerinäringen och därigenom även den industri och de näringar som i hög grad är beroende av vägtransporter. Effekterna bedöms dock bli mindre påtagliga då höjningarna sker stegvis. Vad gäller bensin kommer även effekterna att bli mindre påtagliga vid en BNP-omräkning jämfört med höjningen av energiskatten på bensin 2016. Då höjningarna sker stegvis mildras övergångseffekterna för företag och hushåll.” (s.41)

Resonemanget utgår ifrån den korta tidshorisont man har valt att presentera och är enligt oss missvisande. Jämförelsen mellan en enskild höjning 2016 och de följande höjningarna är inte rimlig eftersom det inte presenteras någon långsiktigt uppräkningstakt med den föreslagna beräkningsmodellen. Våra beräkningar visar att snittet för skattehöjningarna mellan 2020 och 2030 väl kommer att ligga i paritet med den skattehöjning som föreslagits för 2016. Det är därför angeläget att finansdepartementet återkommer med en djupare analys av sin bedömning. Vidare står det att:

”Den ökade kostnaden för jord- och skogsbruket som följer av den höjda energiskatten på dieselbränsle 2016 kompenseras genom att befrielsen från koldioxidskatt ökas i motsvarande grad. Därmed förväntas ingen effekt av dieselskattehöjningen inom dessa näringar 2016.” (s. 41).

Det särskilda skatteundantaget för 2016 motiveras med att dessa näringar är i en utsatt konkurrenssituation. Återigen görs ett rudimentärt försök till konsekvensanalys som inte säger någonting om skatteundantaget kommer att gälla efter 2016 eller om det kommer att räknas upp i samma takt som de ökade drivmedelskostnaderna till följd av den nya beräkningsmetoden.

Vidare saknas en diskussion om huruvida andra industri- och näringslivsbranscher har en utsatt konkurrenssituation, utöver ett konstaterande att skogs- och livsmedelssektorerna är mest beroende av vägtransporter. Givetvis kommer de föreslagna kostnadshöjningarna för drivmedel att få konsekvenser för tillväxt och arbetstillfällen i många olika branscher, vilket motiverar en ordentlig och branschöverskridande konsekvensanalys.

Slutligen vill vi också påpeka att när det gäller personbilssidan anser vi inte att det är en gedigen konsekvensbeskrivning genom att översiktligt konstatera att:

”Sammantaget innebär förslaget högre kostnader för många hushåll. För en bilist som kör ungefär 1 500 mil per år innebär skattehöjningen på bensin respektive dieselbränsle ökade kostnader med ungefär 500-650 kronor 2016.” (s. 41)

Detta avser också enbart år 2016 och tar ingen hänsyn till en längre tidsperiod där de ökade årliga kostnaderna för denna bilist kommer att bli helt annorlunda med regeringens förslag till ny beräkningsmetod. I sammanhanget bör också påpekas att när det gäller personbilar har dessa redan med gällande skatte och avgiftsnivåer betalat för sin klimat- och miljöpåverkan med råge.

Därför ställer vi oss återigen frågande utifrån detta specifika fall om avsikten med skattejusteringen verkligen är styrande utifrån ett klimat- och miljöperspektiv, som framförs i promemorian, eller till största delen har en finansierande avsikt.

Det saknas en internationell jämförelse liksom en analys av andra möjligheter till effektivisering av transporter

Vad vi vet finns inget annat jämförbart land som har infört principen om årliga uppräknings av skatten på drivmedel med KPI och den reala inkomstutvecklingen. Vi menar att om Sverige ensidigt inför detta kommer vi inom en snar framtid att skilja oss markant från våra konkurrentländer vad gäller nivåer på drivmedelsbeskattning för bensin och diesel.

Eftersom alla pålagor påverkar näringslivets konkurrenskraft saknar vi en motsvarande analys av hur skatter och andra politiskt beslutade pålagor på transporter utvecklats i relevanta konkurrentländer.

På klimatområdet framförs ofta att Sverige ska vara ett föregångsland och ”gå före”. Vi anser också att Sverige bör verka för att vara en förebild. Vi menar dock att vi enbart kan bli det om vi visar att det går att kombinera ett väl fungerande, tillförlitligt och konkurrenskraftigt transportsystem, som

uppfyller samhällets behov av ökade transporter, som följd av ökad rörlighet och handel, och samtidigt klarar att minska transporternas klimatpåverkan.

En nyckel att nå detta är genom effektivisering av transporterna. Vi saknar därför i departementspromemorian en analys av andra typer av åtgärder för att effektivisera transporterna och göra dem mera kostnadseffektiva. Alla transportslag behöver effektiviseras utifrån sina förutsättningar, exempelvis tyngre och längre tåg och vägfordon och öka kapaciteten i viktiga farleder för sjöfarten. Detta är särskilt angeläget att analysera i en situation där förslagen avser att öka beskattningen av transporter.

Beslut om ny modell för årsvis uppräknings bör tas av riksdagen efter robusta konsekvensanalyser

Regeringens förslag om omräkning av skattesatserna på bränslen efter prisutveckling respektive reala inkomstökningar är en helt ny och därför viktig principfråga. Vi anser att denna princip innebär kontinuerliga och kraftigt ökade pålagor på transportsektorn, som också kommer att påverka kostnadsbilden och konkurrensförmågan för exempelvis svensk industri och handel och därmed även för Sverige som nation.

Införandet av en sådan princip bör definitivt inte som här skett döljas i förslag som i övrigt rör punktskattefrågor för 2016 års budget utan måste på ett transparent sätt utredas grundligt innan det blir föremål för ett riksdagsbeslut. Nivån på skatter och avgifter bör avgöras genom väl konsekvensanalyserade politiska beslut utifrån ett relevant underlag och inte via årsvisa schablonuppräknings utöver kopplingen till konsumentprisindex.

Vi anser att det kan ifrågasättas om denna nya princip skulle stärka eller försvaga syftet med dessa skatter som ekonomiska styrmedel. Även om incitamentet för mer energieffektiva fordon skulle öka, minskas samtidigt möjligheterna till investeringar i sådana fordon genom kontinuerligt ökade pålagor.

Kontakter bör tas med EU-kommissionen för klarläggande om biodrivmedel

Trots att promemorian betonar klimatmotiven för skattehöjningarna på drivmedel avser man också att, med EU:s statsstödsregler som motiv, höja beskattningen för flytande biodrivmedel, medan t.ex. fossila naturgas fortsatt har särskilda skatteundantag. Vi menar att det är svårt att se någon logik i detta om regeringen anser att det är viktigt att premiera icke-fossila bränslen inom transportsektorn ur miljö- och klimatsynpunkt.

Det är givetvis viktigt att skattereglerna är hållbara och försvarbara ur ett EU-rättsligt perspektiv men vad vi erfar är det inte helt klarlagt att EU-reglerna verkligen kan anses utesluta ytterligare kompensation för att gynna sådana bränslen. Detta bl.a. eftersom EU sedan tidigare har godkänt att det nuvarande svenska systemet inte innebär någon överkompensation.

I detta sammanhang är det också förvånansvärt att regeringen inte hänvisar till det av EU-kommissionen framlagda Energiunionspaketet, vilket Sveriges regering liksom andra medlemsstater ställde sig bakom vid Europeiska rådets möte så sent som i mitten av mars detta år.

I meddelandet angående Energiunionen sägs bl.a. att produktion av förnybara bränslen behöver stöd och bl.a. är beroende av ett stabilt regelverk för att skapa förtroende hos investerare.² EU-kommissionen vill även främja samarbete vad gäller nationella stödssystem och avser samtala med medlemsstaterna om utformningen sådana stödformer.

² ENERGY UNION PACKAGE - A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy, COM(2015)80, s. 15

Departementspromemorian beskriver i korta ordalag att diskussioner om hur energibeskattningen kan utformas så att den inte anses som ett otillåtet statsstöd till biobränslen pågår. Mot denna bakgrund anser vi det som helt nödvändigt att regeringen klarlägger detta i förnyade kontakter med EU-kommissionen innan förslag om skattehöjningar presenteras på dessa områden.

Avslutande kommentarer och förslag på fortsatt arbete

Sammanfattningsvis anser vi inte att de förslag som presenteras i finansdepartementets promemoria är konsekvensanalyserade och motiverade nog för beslut. Vi är medvetna om att regeringen anser att det kan finnas generella statsfinansiella skäl för inkomstförstärkningar men förslagen måste konsekvensbedömas för att avgöra dess rimlighet. Att dölja rena finansierande skatteförslag under en retorik om ekonomiska styrmedel och ökade klimatambitioner blir direkt kontraproduktivt.

Vi ställer oss bakom principen om förorenaren betalar och internalisering av externa kostnader för transporter men vill samtidigt starkt understryka vikten av genomarbetade konsekvensanalyser av sådana beslut. Vi anser att ett genomförande av denna princip bör syfta till största möjliga styreffekt till lägsta kostnad. Den måste också ta hänsyn till konkurrenskraftspåverkan för Sverige som nation och internationella beroenden, något som är högst relevant då klimatfrågan är global och inte ett lokalt svenskt problem.

Generellt anser vi att motiveringarna till förslagen i finansdepartementets promemoria är mycket tunna ur klimatsynpunkt. Några konkreta utsläppsminskningar beräknas inte alls, och kopplingen till påverkan på ekonomisk aktivitet berörs inte heller vid sidan av principförslaget om kontinuerlig höjning av skatterna med den nya indexuppräkningsmodellen.

Regeringen bör initiera en total översyn av skatter och avgifter inom transportsektorn och effekter på näringslivets konkurrenskraft

Vi föreslår att regeringen tar ett samlat grepp på det totala antalet skatter och brukaravgifter inom transportsektorn, dvs. inte bara de som enbart berör bränsleskatterna. Som det är nu diskuteras och beslutas olika höjningar av drivmedelsskatter för sig, höjda banavgifter för sig, utredning av kilometerskatt och flygskatt för sig, höjda koldioxidavgifter och trängselskatter och sjöfartsavgifter för sig.

En helhetssyn och ett samlat grepp är angeläget, där de politiska beslutsfattarna tydligt anger vad som har ett styrande och vad som har ett finansierande syfte samt hur dessa påverkar Sveriges och det svenska näringslivets konkurrenskraft.

För att klara stora samhällsomvandlingar och utveckla transportsystemet kan man inte längre besluta i ”stuprör” om enskilda beskattningsmodeller. För att verkligen göra skillnad kommer det krävas ett långsiktigt och brett samhällsövergripande samarbete med väl förankrade gemensamma delmålsättningar utifrån en realistisk tidshorisont.

Nationellt råd för vägtrafikens klimatanpassning – en möjlig väg framåt?

Vi anser, givet klimatfrågans angelägenhet och transporterens andel av klimatpåverkan, att det är angeläget att arbeta strukturerat med att minska dess utsläpp. Vi har tidigare framfört att en väg framåt skulle kunna vara ett Nationellt råd för vägtrafikens klimatanpassning, med det nationella trafiksäkerhetsrådet, ”noll-visionen”, som förebild.

En avgörande faktor för ett lyckat arbete är att alla berörda aktörer tillåts medverka och att rådet arbetar med väl definierade och genomanalyserade etappmål. Resultaten bör följas upp årligen inom ramen för en resultatkonferens där samtliga aktörer deltar.

Vi anser att ett nationellt råd kan ha potentialen att skapa den nödvändiga och breda plattform som krävs för att ta sig an en utmaning av denna dignitet. Däremot bör basen för ett eventuellt råd på sikt breddas till att inte enbart innefatta vägtrafiken.

Stockholm som ovan,

Svenskt Näringsliv

Mårten Bergman, ansvarig infrastrukturfrågor

TransportGruppen

Stefan Back, chef hållbar logistik

Näringslivets Transportråd

Guy Ehrling, kanslichef