

PM Rotel I (Dnr KS 2022/645)

Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system (SOU 2022:13)

Remiss från Finansdepartementet

Remisstid den 1 oktober 2022

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Föredragande borgarrådet Anna König Jerlmyr anför följande.

Ärendet

Sverige tar sedan den 1 januari 1998 ut en vägavgift för tunga lastbilar och utformningen av denna vägavgift styrs av EU:s så kallade eurovinjettdirektiv. Utredningen *Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system*, har haft i uppdrag att analysera utformningen av ett nytt miljöstyrande system som ett alternativ till den nuvarande vägavgiften och som kan bidra till att miljö- och klimatmålen nås samt användas för uttag av skatt och bidra till förbättrad kontroll av regelefterlevnaden av yrkestrafiken. Utredningen föreslår ett avståndsbaserat system med undantag från lågtrafikerade vägar och det kommunala vägnätet. Systemet har ett tätortstillägg och en differentiering efter fordonens miljöprestanda.

Finansdepartementet har remitterat utredningen till Stockholms stad för yttrande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden och trafiknämnden. På grund av kort remisstid har miljöförvaltningen och trafikkontoret inkommit med kontorsyttranden,

Stadsledningskontoret är positivt till stora delar av förslaget men anser att de ekonomiska konsekvenserna för näringslivet är ofullständigt belysta i utredningen.

Miljöförvaltningen är inte principiellt emot ett avståndsbaserat system men ifrågasätter miljöeffekterna av förslagets nuvarande utformning.

Trafikkontoret ställer sig generellt positiva till förslaget om ett alternativt miljöstyrande system, däremot krävs förtydliganden och vidare utredning.

Mina synpunkter

I den grönbå budgeten för 2022 står det klart att Stockholm ska inta rollen som en internationell förebild och vara världsledande i det globala klimatarbetet, bland annat med ambitionen om en utsläppsfri trafik i innerstaden år 2030.

Utredningens förslag kan gynna klimatomställningen och ett avståndsbaserat system för beskattning av godstransporter som är geografiskt differentierat kan ge en tydligare koppling till transporterernas samhällskostnad samtidigt som negativa effekter i glesbygd undviks.

Det är positivt med en differentiering utifrån fordonens koldioxidutsläpp. Med tanke på stadens mål om en utsläppsfri innerstadstrafik 2030 är det särskilt angeläget att avgiftssystemet gynnar elektrifieringen av fordonsflottan.

De invändningar som trafikkontoret har i sitt kontorsyttrande bör noteras. Det gäller främst behovet av att beakta den ökade belastningen som kan uppstå på det icke-beskattade vägnätet, och att ta hänsyn till redan pågående arbete om regelefterlevnad.

Jag anser också att de ekonomiska konsekvenserna för näringslivet är ofullständigt belysta i utredningen. Det totala skattetrycket för åkerinäringen bör genomlysas så att konkurrens på lika villkor kan gälla i hela EU. I det fortsatta arbetet bör kvantitativa ekonomiska effekter i tätorter för i synnerhet åkeribranschen och byggsektorn analyseras närmare, såväl som hur takten i elektrifieringen påverkas av hur koldioxiddifferentieringen utformas. Vidare behöver konsekvenserna för storstadsregionerna belysas särskilt. Utredningen pekar på ökade kostnader för stadsutveckling som en konsekvens vilket stadsledningskontoret anser behöver analyseras djupare.

Slutligen bör effekterna av bygglogistikcentrum, där mer hållbara transporter och effektivare bygglogistik kan uppnås, studeras närmare inför ett införande av ett differentierat system. Sannolikt bör ytterligare klimatvinster kunna uppnås.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Stockholm den 14 september 2022

ANNA KÖNIG JERLMYR

Bilaga

Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system (SOU 2022:13)

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Sverige tar sedan den 1 januari 1998 ut en vägavgift för tunga lastbilar inom ramen för ett samarbete med flera EU-länder. Utformningen av denna vägavgift styrs av EU:s så kallade eurovinjettdirektiv. Direktivet kräver inte att medlemsstaterna inför vägavgifter eller vägtullar, men om sådana tas ut måste direktivets bestämmelser följas. Vägavgiften omfattar lastbilar för godstransporter med en totalvikt på minst 12 ton. För svenska fordon betalas vägavgift för rätten att använda hela det svenska vägnätet. För utländska fordon betalas vägavgift för rätten att använda motorvägar och delar av Europavägarna. Avgiften betalas för den tid vägnätet används och systemet är därmed ett tidsbaserat system.

Utredningen har haft i uppdrag att analysera utformningen av ett nytt miljöstyrande system som ett alternativ till den nuvarande vägavgiften och som kan bidra till att miljö- och klimatmålen nås samt användas för uttag av skatt och bidra till förbättrad kontroll av regelefterlevnaden av yrkestrafiken. I utredningens uppdrag har ingått att analysera olika alternativ till den nuvarande tidsbaserade vägavgiften. Hänsyn ska tas till EU:s reviderade eurovinjettdirektiv.

Ett av de grundläggande kriterierna för att uppfylla syftet med ett nytt miljöstyrande system är att utländska fordon ska ingå. Systemet ska även kompensera för budgetförsvagningen vid slopad vägavgift. Utredningen anser att ett avståndsbaserat system är det enda alternativet som uppfyller de syften och krav som uppställs i kommittédirektiven.

Utredningen föreslår att det skattepliktiga vägnätet ska omfatta europavägar, riksvägar och primära länsvägar. Det kommunala vägnätet är sålunda undantaget. Vägar som har en trafikintensitet som understiger 500 tunga fordon per dygn ska som huvudregel undantas från beskattning. Utredningen föreslår också en geografisk differentiering så att en högre skatt tas ut på det beskattade vägnätet i Stockholms, Göteborgs och Malmös tätortsområden. Utredningen anser att differentieringen mellan dessa tätorter och landsbygd bör utformas som ett tätortstillägg i den avståndsbaserade skatten som speglar högre externa kostnader för luftföroreningar och buller. Utredningen föreslår även att en lägre skattenivå, ska tas ut för vägar i län med låg befolkningstäthet (glesbygdslän). Syftet med detta förslag är att hänsyn tas till Sveriges särskilda förhållanden med relativt gles lastbilstrafik och långa transportavstånd inte minst avseende näringslivets konkurrenskraft.

Skatteuttaget bör enligt EU:s reviderade eurovinjettdirektiv delas upp på en infrastrukturavgift och en avgift för externa kostnader. Utredningen bedömer utifrån det att den avståndsbaserade skatten bör differentieras utifrån fordonets totalvikt och euroutsläppsklasser. I eurovinjettdirektivet ställs också krav på differentiering utifrån koldioxidutsläpp hos fordonet. Differentieringen blir tvingande om inget unionsövergripande styrmedel införs som prissätter koldioxidutsläpp inom transportområdet. Utredningen menar att den exakta utformningen behöver studeras i det fortsatta arbetet.

Utredningen menar att uppgifter från avgiftssystemet om bland annat gränspassager bör användas för att förbättra möjligheterna till kontroll av regelverket kring cabotagetransporter. Cabotage innebär rätten för en transportör att utöva

tillfälliga yrkesmässiga transporter på väg i ett annat EU-land än det där denne är etablerad.

Utredningen redovisar en konsekvensanalys som är kvalitativ till sin natur då utredningen inte anger några kvantitativa skattenivåer. Analysen visar att en avståndsbaserad skatt som ersätter den nuvarande tidsbaserade vägavgiften kan leda till minskat transportarbete, men även ökad transporteffektivitet, exempelvis genom ytterligare incitament till samordnade godstransporter, ökad fyllnadsgrad, och ruttoptimering. En avståndsbaserad skatt kan bidra till att nå riksdagens klimatmål, men även vissa miljömål och transportpolitiska mål. Förslaget om förhöjd skatt på beskattat vägnät i tätort kan bidra till minskat trafikarbete i dessa tätorter vilket medför att färre delar av befolkningen exponeras för utsläpp av luftföroreningar och buller. Analys på region- och kommunnivå visar att de mest kostnads känsliga kommunerna vad gäller ökade transportkostnader på väg generellt sett ligger inåt landet, med relativt långa avstånd till kusten eller till järnväg. När det gäller konsekvenser för näringslivet bedömer utredningen att skogsindustrin, livsmedelsindustrin och bygg- och anläggningssektorn påverkas mest av förslagen. Förslaget om förhöjd skatt på beskattade vägsträckor i Stockholms, Göteborgs och Malmös tätortsområde bedöms kunna bidra till ökade kostnader för byggande i de berörda tätorterna.

Förslaget avseende förbättrad kontroll av cabotaget transporter kan enligt utredningen medföra viss minskad olaga transportverksamhet vilket kan bidra till att förbättra transportbranschens villkor.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden och trafiknämnden. På grund av kort remisstid har miljöförvaltningen och trafikkontoret inkommit med kontorsyttranden,

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 30 augusti 2022 har i huvudsak följande lydelse.

Av kommunfullmäktiges budget 2022 framgår att Stockholm ska vara världsledande i det globala arbetet med att förverkliga Parisavtalets målsättningar i klimatarbetet, där staden intar rollen som en internationell förebild. Av budget framgår också att trafiken i innerstaden ska vara utsläppsfri år 2030.

Stadsledningskontorets anser att utredningens förslag kan gynna klimatomställningen. Ett avståndsbaserat system för beskattning av godstransporter som är geografiskt differentierat kan ge en tydligare koppling till transporternas samhällskostnad samtidigt som negativa effekter i glesbygd undviks.

Stadsledningskontoret ser också positivt på en differentiering utifrån fordonens koldioxidutsläpp. Med tanke på stadens mål om en utsläppsfri innerstadstrafik 2030 är det särskilt angeläget att avgiftssystemet gynnar elektrifieringen av fordonsflottan.

Stadsledningskontoret vill också lyfta fram de invändningar som trafikkontoret har i sitt kontorsyttrande. Det gäller främst behovet att beakta den ökade belastningen som kan uppstå på det icke-beskattade vägnätet, och att ta hänsyn till redan pågående arbete om regelefterlevnad.

Stadsledningskontorets anser också att de ekonomiska konsekvenserna för näringslivet är ofullständigt belysta i utredningen. Det totala skattetrycket för åkerinäringen bör genomlysas så att konkurrens på lika villkor kan gälla i hela EU. I det fortsatta arbetet bör kvantitativa ekonomiska effekter i tätorter för i synnerhet åkeribranschen och byggsektorn analyseras närmare, såväl som hur takten i elektrifieringen påverkas av hur koldioxiddifferentieringen utformas. Vidare behöver konsekvenserna för storstadsregionerna belysas särskilt. Utredningen pekar på ökade kostnader för stadsutveckling som en konsekvens vilket stadsledningskontoret anser behöver analyseras djupare.

Stadsledningskontoret anser också att effekterna av bygglogistikcentrum, där mer hållbara transporter och effektivare bygglogistik kan uppnås, bör studeras närmare inför ett införande av ett differentierat system. Sannolikt bör ytterligare klimatvinster kunna uppnås.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen beslutar att remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Miljöförvaltningen

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 10 juni 2022 har i huvudsak följande lydelse.

Miljöförvaltningen är inte principiellt emot ett avståndsbaserat system men ifrågasätter miljöeffekterna av förslagets nuvarande utformning. För att ett avståndsbaserat system ska vara motiverat ur miljösynpunkt behöver förslaget ändras och kompletteras i framför allt följande punkter:

- Alla transporter behöver omfattas. Det förslag som ligger omfattar endast transporter som är 300 km och uppåt, vilket endast utgör 10 procent av den tunga trafiken.
- Alla vägar behöver omfattas. Med nuvarande begränsning finns risk att förare väljer vägar som inte omfattas av systemet vilket ökar trycket på dessa vägar och snedvrider systemet.
- Ökad miljöstyrning på fordonen behövs, motsvarande minst reduktionsplikt. Risker är annars att allt fokus hamnar på låga kilometerkostnader och fossilfria bränslen prioriteras ned av transportörerna eftersom de är dyrare.

Miljöförvaltning ifrågasätter också nyttan av ännu ett kontrollsystem för åkerierna. Under våren 2022 har Sverige börjat implementera EU:s mobilitetspaket i svensk lagstiftning. Det innefattar bland annat skärpta regler för utstationeringsvillkor (förarens villkor för arbete i andra länder), cabotage-reglerna (regler för lagliga inrikestransporter för utländska bilar) samt Combi-direktivet (regler för upphämtning av utrikes gods i hamn eller tågterminal för transport till slutkund).

Förslaget saknar också en beskrivning av hur kontrollen ska gå till och hur denna ska göras transparent och rättvis för slutkund och transportör. Det behöver framgå när transporten startar, när den slutar, om gods lastas och lossas under transporten och så vidare. Den informationen behöver vara lätt att lägga in, och lätt att kontrollera.

Nedre avståndsgräns – tveksam miljönytta

Det är bara 6 procent av lastbilarna som kör längre än 30 mil, enligt Trafikanalys statistik för 2021.¹ De transporterar i sin tur 10 procent av tonnaget. Det är alltså denna mängd gods som förslaget riktat in sig på och som bedöms kunna förflyttas till tåg. Snittavståndet för lastbilar i Stockholm är 5,7 mil/dag. Krets- och dagligvaruleveranser har som längsta körning runt 16 mil/dag.²

¹ <https://www.trafa.se/globalassets/statistik/vagtrafik/lastbilstrafik/2021/lastbilstrafik-2021.pdf>

Godsmängden i ton har också ökat med 29 procent sedan 2012 medan antalet transporter har ökat med 13 procent. Transporterna har numera mer gods i genomsnitt än tidigare. Sju av tio lastbilstransporter startar och slutar i samma län. De allra flesta lastbilstransporter är med andra ord lokala och regionala.

I ljuset av detta ifrågasätter miljöförvaltningen nyttan av ett system som omfattar så liten del av de totala volymerna. Alla transporter bör omfattas.

Undantag för vissa vägar – tveksam miljönytta

Enligt förslaget ska det skattepliktiga vägnätet omfatta europavägar, riksvägar och primära länsvägar. Inom det skattepliktiga vägnätet ska de vägar som har en trafikintensitet som understiger 500 tunga fordon per dygn som huvud-regel undantas från beskattning. Utredningen har inte kunnat bedöma risken för att många kommer att välja det sekundära vägnätet utan förordar en utvärdering när systemet varit igång ett tag. Miljöförvaltningen ifrågasätter därmed varför vissa vägar ska undantas när risken för avledning inte ens är kalkylerad i förslaget.

Svag miljöstyrning på fordonsegenskaper – tveksam miljönytta

En styrning på avstånd utan krav på CO₂-reduktion riskerar rikta fokus alltför mycket på just låga kilometerkostnader. Utländska åkerier kommer att vilja öka tankvolymen på fordonet, från nuvarande 600-800 liter, till 1 000-1 200 liter, för att klara sig längre på den billigare, ej reduktionspliktsbaserade, dieseln när de kör i Sverige. Förnybara bränslen riskerar att prioriteras ned för att de förnybara är dyrare.

EU-förordningen EN 16 258 anger hur mycket utsläpp av CO₂ som en transport får belasta miljön med per ton/km. Miljöförvaltningen föreslår att pröva om det går att knyta an miljöstyrningen på fordonen till denna förordning.

Trafikkontoret

Trafikkontorets tjänsteutlåtande daterat den 15 augusti 2022 har i huvudsak följande lydelse.

Kontoret ställer sig generellt positiva till förslaget om ett alternativt miljöstyrande system, däremot krävs förtydligande och vidare utredning kring nedanstående områden.

Förslaget anger att inte alla vägar skall omfattas av ett avståndsbaserat system. För att ett avståndsbaserat system ska vara motiverat ur miljösynpunkt behöver förslaget ändras och kompletteras eftersom nuvarande förslag innebär en risk att förare väljer vägar som inte omfattas av systemet, vilket ökar trycket på dessa vägar och snedvrider systemet. Detta kan i sin tur påverka de kommunala vägnäten.

Enligt förslaget ska det skattepliktiga vägnätet omfatta europavägar, riksvägar och primära länsvägar. Inom det skattepliktiga vägnätet ska de vägar som har en trafikintensitet som understiger 500 tunga fordon per dygn som huvud-regel undantas från beskattning. Utredningen har inte kunnat bedöma risken för att många kommer att välja det sekundära vägnätet utan förordar en utvärdering när systemet varit igång ett tag. Trafikkontoret ifrågasätter därmed varför vissa vägar ska undantas när risken för avledning inte är kalkylerad i förslaget. Kontoret anser vidare att om en differentiering ska ske mellan landsbygd och tätort så behöver hänsyn tas till att en högre avgift redan tas ut i Stockholm och Göteborg än i andra tätorter genom trängselskatt.

Ur miljösynpunkt behöver även alla transporter omfattas då det förslag som ligger omfattar endast transporter som är 300 km och uppåt, vilket endast utgör 10 procent av den tunga trafiken. Sju av tio lastbilstransporter startar och slutar i samma län vilket innebär att de flesta lastbilstransporter är lokala och regionala. För att tillskapa ett system som har verklig miljönytta bör systemen omfatta en större del av de totala volymerna, eller alla transporter.

I enlighet med Miljöförvaltningens yttrande i ärendet ifrågasätter även Trafikkontoret nyttan av ännu ett kontrollsystem för åkerierna. Under våren 2022 har Sverige börjat implementera EU:s mobilitetspaket i svensk lagstiftning.

Det innefattar bland annat skärpta regler för utstationeringsvillkor (förarens villkor för arbete i andra länder), cabotage-reglerna (regler för lagliga inrikestransporter för utländska bilar) samt Combi-direktivet (regler för upphämtning av utrikes gods i hamn eller tågterminal för transport till slutkund).

Förslaget saknar också en beskrivning av hur kontrollen ska gå till och hur denna ska göras transparent och rättvis för slutkund och transportör. Det behöver framgå när transporten startar, när den slutar, om gods lastas och lossas under transporten och så vidare. Den informationen behöver vara lätt att lägga in, och lätt att kontrollera.